



Audit des comptes de l'activité intercités de SNCF mobilités dans le cadre de la préparation de la prochaine convention d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET)

VERSION SIMPLIFIÉE

JUILLET 2016

Jean-François **VERDIER** • Christian **ASSAILLY** •
David **GENET**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





Inspection générale
des finances

N° 2016-M-007

Conseil général
de l'environnement
et du développement durable

N°008991-03

RAPPORT

**AUDIT DES COMPTES DE L'ACTIVITE INTERCITES DE SNCF MOBILITES
DANS LE CADRE DE LA PREPARATION DE LA PROCHAINE CONVENTION
D'EXPLOITATION DES TRAINS D'EQUILIBRE DU TERRITOIRE (TET)**

Établi par

JEAN-FRANÇOIS VERDIER
Inspecteur général
des finances

CHRISTIAN ASSAILLY
Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

DAVID GENET
Inspecteur des finances

- JUILLET 2016 -

SYNTHESE

Par lettre de mission en date du 1^{er} décembre 2015, l'inspection générale des finances (IGF) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont été chargés de mener un audit des comptes de l'activité Intercités, réseau de transport ferroviaire exploité par la SNCF.

NOTA : Le présent rapport est une version simplifiée du rapport plus complet adressé aux commanditaires de la mission, expurgée de toute information qui relèverait du secret commercial.

Activité en déficit chronique, souffrant d'une image dégradée auprès du public, dotée de matériel en grande partie vétuste, elle connaît depuis deux ans une montée en puissance de nouvelles formes de concurrence (co-voiturage, libéralisation des liaisons interurbaines par autocar) qui la fragilisent encore plus.

Pour mener son audit, la mission a dû composer avec le caractère très disparate de l'activité Intercités qui se caractérise par une extrême hétérogénéité, au sein d'un ensemble SNCF lui-même en évolution. L'organisation très complexe de l'opérateur historique rend particulièrement difficile la lecture des comptes, qui se manifeste notamment par un enchevêtrement de facturations et de prestations croisées entre les différentes entités du groupe.

Quoi qu'il en soit, force est de constater la réalité de la baisse continue des produits d'exploitation sur la période considérée (2011-2015), résultante de la combinaison de plusieurs facteurs comme la diminution de l'offre, l'absence de prises de décisions de l'autorité organisatrice des transports (AOT) au niveau national, le manque de disponibilité du matériel roulant ou encore la concurrence accrue de nouveaux modes de transports collectifs ou individuels.

Face à cette dégradation des recettes, la réaction commerciale du réseau Intercités a été réelle mais tardive alors que la période récente a démontré qu'avec la mise en place de certains produits ciblés il était possible de ralentir cette chute.

Dans le même temps, malgré la diminution de l'offre, les postes de charges ont connu une croissance continue de 2011 à 2015. Même si l'analyse fine des différentes composantes permet à la mission d'évoquer une relative maîtrise des postes directement liés au niveau d'offre, il n'en reste pas moins que le déficit a continué à se creuser dans des proportions aujourd'hui inquiétantes provoquant du même coup une augmentation continue de l'effort budgétaire de l'État afin de le compenser.

Les clefs de répartition contribuant à l'évaluation des charges internes de la SNCF qui représentent 85 % de ses coûts ont été examinées mais n'ont pu être entièrement validées par la mission. Celle-ci s'est cependant interrogée sur l'importance relative de certaines charges par rapport aux autres réseaux de la SNCF comme les charges de gares ou de péage, du niveau élevé de la rémunération du capital et du mode de calcul des charges de distribution. Le régulateur ferroviaire ARAFER a en outre été saisi des normes de séparation comptable du groupe SNCF sur lesquelles il est appelé à rendre un avis d'ici la fin de l'année 2016.

Rapport

La convention qui lie l'opérateur à l'État, échu fin 2015 et actuellement en phase de négociation pour la période 2016-2020, doit être l'occasion de mettre en place des mécanismes de financement plus vertueux, responsabilisant davantage les acteurs. Au-delà de propositions pour rendre le dispositif global plus incitatif, la mission formule une série de suggestions à même selon elle de retrouver une situation de quasi-équilibre à fin 2020. Ces propositions recouvrent des actions à mener par l'AO pour assurer un meilleur suivi de l'activité des TET, la recherche de gains de productivité par l'opérateur, une action conjointe de l'AO et de l'opérateur pour développer les recettes et accroître le remplissage des trains ainsi que la mise en place de nouvelles modalités de financement du compte d'affectation spéciale (CAS) destiné à compenser les obligations imposées à la SNCF en matière d'aménagement du territoire.

L'ensemble de ces constats et propositions repose sur une analyse détaillée des comptes d'Intercités sur la période 2011-2015 ainsi qu'une estimation de la situation financière de l'activité fin 2016, comparée aux montants des crédits inscrits en loi de finances et permettant d'asseoir le démarrage de la future convention sur des hypothèses étayées.

Il va de soi que ces propositions s'inscrivent dans un contexte d'offre donné, le présent rapport étant remis avant les décisions susceptibles d'être arrêtées à l'issue des conclusions de la mission « Philizot ». Si celles-ci devaient entraîner une nouvelle diminution de l'offre de trains par la fermeture immédiate ou progressive de certaines lignes, les chiffrages devront être ajustés en conséquence. De la même façon, l'éventuel transfert de tout ou partie du réseau Intercités aux conseils régionaux modifierait profondément l'équation globale. Enfin, le devenir des trains d'équilibre des territoires est étroitement lié à la politique générale de la SNCF qui ne considère pas cette activité, structurellement déficitaire, comme prioritaire et a concentré jusqu'à présent ses efforts, notamment d'innovation commerciale, sur d'autres segments, au premier rang desquels le réseau TGV.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
1. UNE ACTIVITE « INTERCITES » QUI SE DEFINIT PAR LA NEGATIVE ET QUI RECOUVRE UN ENSEMBLE TRES DISPARATE DE SERVICES	5
1.1. Le réseau des trains d'équilibre du territoire comble les « creux » des réseaux TGV et TER, au moyen notamment d'un subventionnement inadapté à la recherche d'économies.....	5
1.1.1. <i>Une offre qui vient s'inscrire en complément des autres réseaux.....</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>Un mode de subventionnement peu incitatif à la recherche de gains de productivité.....</i>	<i>8</i>
1.2. L'évolution de l'offre de transports et des comportements des usagers rend l'avenir du réseau Intercités très incertain.....	10
1.2.1. <i>Le rapport « TET d'avenir » pointe les défaillances du fonctionnement actuel.....</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>La mission Philizot doit réfléchir à l'évolution de l'offre et à sa gouvernance.....</i>	<i>11</i>
1.3. Au-delà du financement du déficit d'exploitation, l'État investit largement dans les trains d'équilibre du territoire.....	11
1.3.1. <i>L'accès au réseau des TET est financé directement par le budget général.....</i>	<i>11</i>
1.3.2. <i>Le renouvellement du matériel roulant constitue la priorité des années à venir pour préserver l'attractivité des liaisons TET et assurer leur pérennité.....</i>	<i>12</i>
2. LE RESULTAT OPERATIONNEL DES TET S'EST FORTEMENT DEGRADE SOUS L'EFFET D'UNE FORTE DIMINUTION DES RECETTES MALGRE DES CHARGES MAITRISEES.....	13
2.1. La dégradation du résultat opérationnel tient avant tout à une chute marquée des produits du trafic.....	13
2.1.1. <i>La chute des produits est engagée depuis 2011 et n'a pas encore trouvé de plancher.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>La réaction de l'opérateur face à cette baisse des recettes est réelle mais s'est faite tardivement au regard des enjeux.....</i>	<i>15</i>
2.2. L'évolution des charges de l'activité est relativement maîtrisée dans un contexte d'attrition de l'offre.....	16
2.2.1. <i>La tendance générale traduit une hausse des charges mais justifiée par les investissements consentis dans le matériel roulant.....</i>	<i>16</i>
2.2.2. <i>Les charges les plus directement liées au volume de trafic affichent une diminution cohérente avec l'attrition de l'offre.....</i>	<i>20</i>
2.2.3. <i>La rigidité à la baisse de certains postes de charge vient dégrader les efforts d'optimisation qui semblent indispensables.....</i>	<i>22</i>

2.3. Les mécanismes internes de facturation doivent encore gagner en transparence et justifient la forfaitisation d'une large partie des charges.....	25
3. DES MODIFICATIONS IMPORTANTES SONT AUJOURD'HUI NECESSAIRES POUR DONNER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE A L'EXPLOITATION DES TRAINS D'EQUILIBRE DU TERRITOIRE.....	26
3.1. La mise en place d'une nouvelle convention doit être l'occasion de créer un système plus vertueux où les responsabilités de chacun seront plus affirmées	26
3.1.1. <i>Le précédent mécanisme conventionnel était à la source de nombreux effets pervers.....</i>	<i>26</i>
3.1.2. <i>Le niveau de déficit structurel peut être apprécié à partir du déficit de l'année 2016 extourné de phénomènes non récurrents.....</i>	<i>28</i>
3.1.3. <i>Le mécanisme de rémunération de l'opérateur doit être revu pour être plus incitatif.....</i>	<i>29</i>
3.2. L'autorité organisatrice doit pouvoir disposer des moyens nécessaires au suivi de la convention.....	31
3.2.1. <i>Le suivi des objectifs fixés impose une plus grande transparence des évolutions de l'exploitation.....</i>	<i>31</i>
3.2.2. <i>L'affermissement de l'autorité organisatrice est essentiel pour accompagner l'exécution de la convention.....</i>	<i>32</i>
3.3. Des mesures doivent être envisagées pour faciliter un retour vers une situation soutenable.....	32
3.3.1. <i>Les mesures doivent d'abord être portées par l'opérateur qui doit s'inscrire dans une logique de gains de productivité et de développement des recettes.....</i>	<i>32</i>
3.3.2. <i>Le développement des recettes doit constituer une priorité de l'opérateur au regard du nouveau contexte concurrentiel.....</i>	<i>35</i>
3.3.3. <i>La qualité de service doit être renforcée et la non réalisation d'offre doit être plus fortement pénalisée.....</i>	<i>37</i>
3.4. Le retour vers un niveau de déficit maîtrisé passe en outre par la capacité de l'AO à porter les enjeux des TET dans le paysage ferroviaire français.....	38
3.4.1. <i>Des actions relevant des prérogatives de l'AO sont nécessaires pour assurer une juste prise en compte des charges supportées par les TET.....</i>	<i>38</i>
3.4.2. <i>L'ouverture du CAS à de nouveaux contributeurs doit pouvoir être envisagée à court et moyen termes.....</i>	<i>40</i>
3.4.3. <i>Les différentes mesures proposées par la mission doivent permettre d'équilibrer l'exploitation sur la durée de la nouvelle convention.....</i>	<i>40</i>

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 1^{er} décembre 2015, les ministres en charge de l'économie et des finances ainsi que le secrétaire d'état chargé des transports, de la mer et de la pêche ont demandé à l'inspection générale des finances (IGF) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de mener un audit des comptes de l'activité Intercités, réseau de transport ferroviaire exploité par la SNCF.

Ainsi que le rappelle cette lettre, le modèle de ces trains est aujourd'hui fortement fragilisé. Souffrant d'une image dégradée auprès des voyageurs, liée notamment à un matériel roulant très ancien, à une offre qui ne répond plus nécessairement aux besoins de mobilité et au développement récent et rapide de modes alternatifs comme le co-voiturage ou le transport par autocar, l'offre des trains d'équilibre des territoires (TET) connaît ainsi depuis plusieurs années des pertes de recettes importantes.

La situation financière dégradée, de façon persistante, de cette activité, déjà soulignée en 2014 par la Cour des comptes¹ conduit naturellement à s'interroger sur la capacité du réseau Intercités² à ralentir ou stopper cette décroissance, voire même à questionner la pérennité des TET.

Une « commission pour l'avenir des TET » a ainsi été installée en novembre 2014, sous la présidence de M. Philippe Duron, député du Calvados. Celle-ci a rendu son rapport en mai 2015³ dans lequel elle préconise plusieurs pistes relatives à l'offre aux voyageurs et à l'amélioration de la productivité de l'opérateur.

À la suite de ce rapport, le gouvernement a arrêté une feuille de route pour l'avenir des TET, présentée le 7 juillet 2015. Celle-ci a donné lieu au lancement d'une mission de concertation avec les élus régionaux, relative à l'offre Intercités, confiée au préfet François Philizot et qui rendra ses conclusions en juin 2016.

La présente mission complète ce dispositif avec pour objectif de :

- ◆ déterminer de façon exhaustive les raisons du déficit persistant de cette activité depuis l'entrée en vigueur, en 2011, de la convention qui lie l'opérateur et l'État et le niveau réel de ce déficit en vue de la préparation d'une nouvelle convention ;
- ◆ analyser les règles de répartition des charges entre les différentes activités au sein de l'ensemble SNCF ;
- ◆ proposer des pistes de progrès pour réduire les charges, en déterminant leur impact prévisionnel futur, à niveau d'offre donné.

La mission a rencontré plus de 60 personnes travaillant sur les questions ferroviaires au sein des administrations centrales, des différentes branches de la SNCF, des autorités organisatrices de transport régionales ou d'entreprises ferroviaires gérant des réseaux de transport à l'étranger.

La mission présente ainsi le résultat de ses travaux au travers de trois axes distincts :

- ◆ une première partie présentera de façon synthétique l'état des lieux, en pointant les éléments de faiblesse structurelle de l'activité Intercités ;

¹ Rapport particulier de la septième chambre RB 70577 du 2 juillet 2014

² La mission emploiera indifféremment l'appellation « Intercités » ou « TET » pour qualifier l'activité auditée

³ « TET : agir pour l'avenir », 25 mai 2015.

Rapport

- ◆ la deuxième partie détaille l'évolution des recettes et des charges sur la période 2011-2015, en analysant les raisons qui conduisent à l'accroissement continu du déficit de l'activité, qu'elles soient exogènes ou imputables à l'opérateur lui-même. Cette partie se conclut sur l'estimation d'un déficit pour l'année 2016 qui doit servir de point de départ à l'élaboration de la nouvelle convention liant l'État et la SNCF-Intercités ;
- ◆ une troisième partie formule une série de propositions qui autorisent la mission à penser que l'équilibre global peut être atteint d'ici 2020, pour peu que certaines décisions majeures soient prises sans tarder.

1. Une activité « Intercités » qui se définit par la négative et qui recouvre un ensemble très disparate de services

1.1. Le réseau des trains d'équilibre du territoire comble les « creux » des réseaux TGV et TER, au moyen notamment d'un subventionnement inadapté à la recherche d'économies

1.1.1. Une offre qui vient s'inscrire en complément des autres réseaux

1.1.1.1. Un réseau hétérogène couvrant une large part du territoire

Les trains d'équilibre du territoire (TET), regroupés sous l'appellation commerciale « Intercités » se définissent de façon négative ou résiduelle par rapport au reste de l'activité voyageurs de la SNCF. Ainsi, sont regroupés sous cette appellation, depuis la signature entre l'État et la SNCF d'une convention triennale d'exploitation le 13 décembre 2010, tous les services de transports ferroviaires de voyageurs n'étant ni des trains à grande vitesse (TGV), ni des trains express régionaux (TER) et circulant de jour comme de nuit. L'État est érigé en autorité organisatrice (AO) de ces lignes de la même façon que les conseils régionaux le sont pour les TER depuis la loi SRU du 13 décembre 2000⁴. Les TGV n'étant pas placés sous le régime du conventionnement, restent de la seule compétence de la SNCF.

⁴ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Rapport

Encadré 1 : Le cadre réglementaire européen

Le règlement européen n° 1370/2007 du 23 octobre 2007, dit « règlement OSP⁵ », autorise les autorités compétentes à attribuer directement des contrats de service public de transport par chemin de fer sans avoir procédé à une mise en concurrence préalable, et à allouer au titulaire une compensation financière en contrepartie des coûts supportés. Les états membres disposent d'une période transitoire jusqu'en 2023⁶ pour se préparer à la mise en concurrence des opérateurs pour les réseaux conventionnés.

La perspective de l'ouverture à la concurrence, naguère considérée par les autorités gouvernementales françaises comme susceptible d'intervenir dès 2016, nécessitait de remplacer un système de financement jusque-là fondé sur une péréquation interne à la seule entreprise historique, par un dispositif adapté à l'arrivée de nouveaux opérateurs. En se fondant sur le règlement OSP, l'État et la SNCF ont mis en place un nouveau cadre de fonctionnement des TET constitué d'un texte modifiant le cahier des charges de la SNCF, d'une convention triennale d'exploitation et d'un compte d'affectation spéciale. Le principe était de confier à la SNCF l'exploitation des TET en lui versant une contribution financière pour tenir compte du déficit structurel de cette activité.

La convention d'exploitation des TET, conclue pour une durée initiale de trois ans en décembre 2010, fixe le plan de transport à réaliser chaque année par l'opérateur, en précisant la fréquence attendue sur chacune des lignes et le nombre d'arrêts à réaliser par gare. SNCF Mobilités est chargée de réaliser l'offre de transport, et doit rendre compte régulièrement à l'État du schéma de desserte et de la qualité du service offert. En cas de non-atteinte des objectifs, SNCF Mobilités peut être pénalisée. Toutefois, la convention laisse une importante marge de manœuvre à l'opérateur, en particulier sur la définition des horaires, le volume et l'utilisation du matériel roulant ou encore l'adaptation du plan de transport en cas de travaux sur le réseau.

En contrepartie de la réalisation du service, l'État verse chaque année une compensation à SNCF Mobilités. Elle est versée après réception de la facture de l'opérateur, qui indique le montant de compensation attendu en application des mécanismes conventionnels. Les risques financiers sont partagés : alors que SNCF Mobilités assume le risque d'évolution des recettes et de certains postes de charge qui relèvent de son expertise industrielle, certains postes sont facturés à l'euro près, comme les péages d'infrastructure.

La convention prévoit la poursuite d'opérations de révision et de rénovation du matériel roulant, financées sur les fonds propres de l'entreprise et dont les amortissements sont refacturés annuellement et assortis d'un dispositif de rémunération du capital investi.

Par deux avenants annuels, la validité de cette convention a été portée jusqu'au 31 décembre 2015.

Il n'y a donc actuellement aucune convention en vigueur entre l'opérateur et l'État mais des négociations sont en cours pour aboutir dans le courant de l'année 2016.

Source : Rapport Duron et rapport Cour des comptes 2014 op cité.

La catégorie des TET regroupe donc les anciens trains grandes lignes de la SNCF, jusqu'alors communément appelés « trains Corail » assurant des relations de grand parcours hors réseau TGV et des liaisons de moyenne distance dépassant la zone de desserte régionale des TER.

Intercités exploite actuellement de 30 à 35 lignes si l'on prend en compte les lignes faisant l'objet, du fait d'une bifurcation, de deux possibilités de desserte (par exemple Strasbourg-Nice/ Port-Bou pour une ligne de nuit). Comme le mentionne le rapport Duron ce réseau est extrêmement hétérogène car il recouvre :

- ◆ des lignes du grand bassin parisien, qui supportent principalement un trafic pendulaire (Paris-Rouen-Le Havre par exemple) ;
- ◆ des radiales de longue distance à trafic dominant privé-loisirs (Paris-Clermont-Ferrand par exemple) ;

⁵ Obligations de Service Public.

⁶ La perspective d'ouverture à la concurrence des lignes TET a été repoussée à 2023 à la suite des dernières négociations sur le quatrième paquet ferroviaire conduites en avril 2016.

Rapport

- ◆ des transversales de longue distance (Nantes–Lyon par exemple) ;
- ◆ des dessertes inter-régionales de plus courte distance (Caen–Tours par exemple) ;
- ◆ des lignes de nuit.

Ainsi que le soulignait le rapport de la cour des comptes précité, « *on voit coexister au sein des TET des lignes assurant des liaisons nationales sur des axes non desservis par la grande vitesse, des lignes assurant des liaisons entre la région parisienne et des villes situées à moyenne ou longue distance, souvent en concurrence directe avec des lignes TER, et des lignes transversales d'aménagement du territoire, faiblement utilisées.* » De nombreuses dessertes TET sont en effet assurées conjointement par des TER, entraînant une faible lisibilité de cette offre pour les voyageurs et un impact non négligeable au plan financier (cf. *infra*).

Il existe par exemple une liaison TER entre Paris et Bar-le-Duc traversant l'Île-de-France, le territoire des anciennes régions Picardie, Champagne-Ardenne et Lorraine, de même qu'il existe une liaison TER entre Lille et Rouen traversant les anciennes régions Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Haute-Normandie. Comme le mentionne encore une fois le rapport de la cour des comptes, « *il est en définitive difficile de trouver une logique dans le fait, par exemple, que Paris-Cambrai et Hirson-Metz sont des lignes TET tandis que Paris-Bar-le-Duc et Lille-Rouen sont des lignes TER* ».

1.1.1.2. Une clientèle à l'image du réseau marquée par une grande hétérogénéité

La clientèle des lignes Intercités est constituée à 81 % de clientèle-loisirs, 9 % professionnelle et 10 % pendulaire. En outre, 78 % du trafic relie Paris à la province.

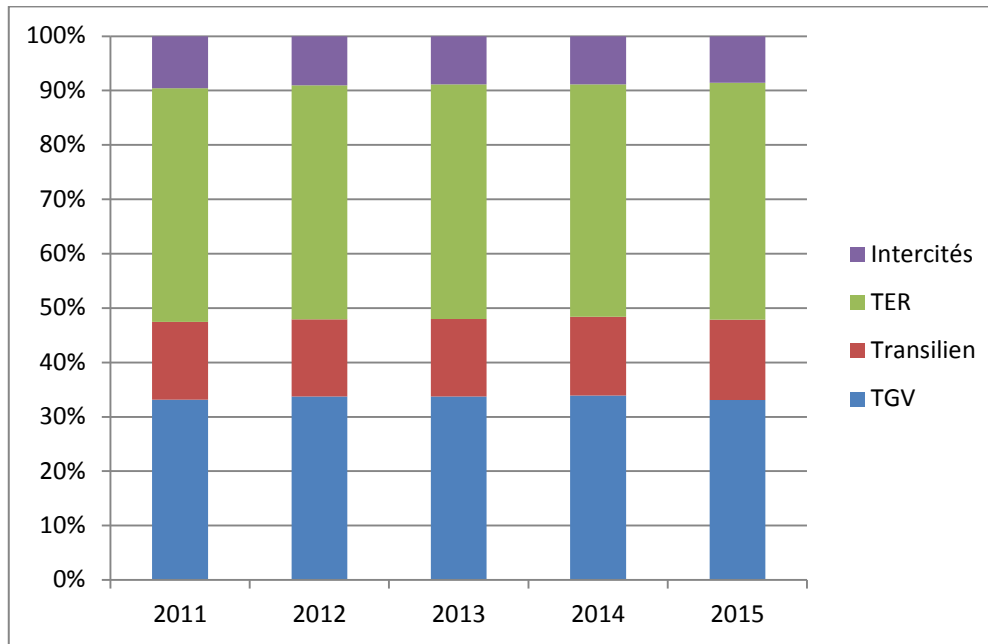
Un point mérite plus particulièrement d'être souligné dans ce bref panorama de l'activité Intercités : 60 % des trains sont empruntés « sans réservation obligatoire », 40 % à l'inverse imposent une réservation obligatoire pour pouvoir les emprunter, y compris les trains de nuit. L'impact sur le taux de remplissage des trains est réel, car la réservation obligatoire permet une adaptation de l'offre (nombre de voitures par exemple) et la mise en place d'un *yield management* sur lequel la mission reviendra *infra*.

1.1.1.3. Une activité dont la part relative est en baisse constante au sein de l'EPIC SNCF Mobilités

Au regard du nombre de voyageurs transportés et du nombre de trains utilisés, l'activité TET demeure une activité mineure au sein de la SNCF. Elle représente moins de 9 % des voyageurs et est la seule à afficher, depuis 2011, une baisse de trafic aussi significative, de l'ordre de 20 %.

Rapport

Graphique 1 : Part relative des différentes activités SNCF Mobilités (en voyageurs-kilomètre)



Source : Données SNCF Mobilités.

Tableau 1 : Données d'offre et de trafic des différentes activités 2011 - 2015

	Activité	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2011-2015
Passagers transportés (en MVk)	TGV	47,8	47,8	47,7	45,5	45,8	- 4 %
	Transilien	11,8	12	12,3	12,3	12,5	+ 6 %
	TER	13,5	14,2	14	13,6	13,6	+ 1 %
	Intercités	8,9	8,1	7,6	7,3	7	- 21 %
Offre de trafic (en MTK)	TGV	129,8	133,3	130	129,8	127,4	- 2 %
	Transilien	56,1	56,2	55	55,6	56,9	+ 1 %
	TER	168,4	170,2	166,4	163,6	167,8	+ 0 %
	Intercités	37,4	35,6	34,1	33,9	33	- 12 %

Source : Données SNCF Mobilités.

Cette diminution relative devrait se poursuivre, le secrétaire d'État aux transports ayant annoncé le 19 février 2016 la fin de la subvention de l'État sur certaines dessertes de nuit, suivant en cela les préconisations du rapport Duron. À l'exception des lignes Paris-Briançon, Paris-Toulouse-Rodez et Paris-Latour-de-Carol qui continueront à bénéficier du financement décrit ci-dessous, les autres lignes pourront être exploitées par les opérateurs qui répondront à un appel à manifestation d'intérêt lancé le 1^{er} avril 2016.

De ce fait, l'effectif des personnels directement affectés à l'activité TET était en 2015 de 2714 ETP, soit 3,1 % des effectifs de SNCF Mobilités (87 530 agents en 2015).

1.1.2. Un mode de subventionnement peu incitatif à la recherche de gains de productivité

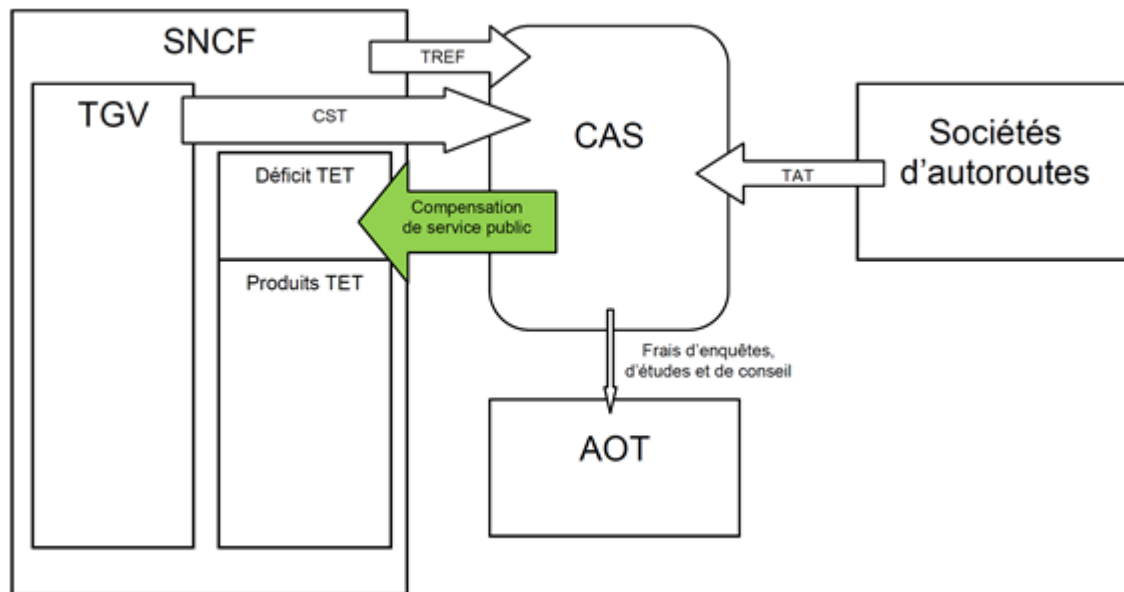
Le subventionnement des TET est assuré par le compte d'affectation spéciale (CAS) des services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, créé par l'article 65 de loi de finances pour 2011, et abondé par trois taxes :

Rapport

- ◆ la contribution de solidarité territoriale (CST)⁷ dont l'assiette est le chiffre d'affaires réalisé sur les prestations de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnées entre deux gares du réseau ferré national⁸ et dont le taux est fixé annuellement par décret ;
- ◆ la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires (TREF)⁹ dont l'assiette est constituée par le résultat imposable à l'impôt sur les sociétés des entreprises ferroviaires dont le chiffre d'affaires soumis à la CST est supérieur à 300 M€. Son taux est fixé annuellement par arrêté dans une fourchette comprise entre 5 et 25 %. Le produit de cette taxe est plafonné à 200 M€ ;
- ◆ la taxe d'aménagement du territoire (TAT)¹⁰ acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroute à hauteur de 7,32 € par 1 000 km parcourus et dont une partie est affectée au CAS. Cette part affectée est plafonnée à 19 M€ par la loi de finances pour 2014¹¹.

Ce mode de fonctionnement, décrit par la figure 1, a été mis en place en 2011 et se substitue à des mécanismes de péréquation interne à la SNCF qui pouvaient précédemment exister. De fait, 94 % des montants perçus par le compte d'affectation spéciale sont versés par une seule entreprise ferroviaire, la SNCF.

Figure 1 : Schéma de financement de l'activité TET



Source : Rapport de la Cour des comptes 2014.

⁷ Article 302 bis ZC du code général des impôts (CGI).

⁸ Cette disposition exclut du périmètre des redevables de la CST les entreprises Thello, Eurostar et Thalys dont les prestations sont assurées avec une origine ou destination en dehors du réseau ferré national.

⁹ Article 235 ter ZF du CGI.

¹⁰ Article 302 bis ZB du CGI.

¹¹ Le solde des produits de cette taxe est affecté à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Rapport

Ce dispositif, sur lequel la mission revient plus longuement *infra*, a été très critiqué par la cour des comptes. Elle le considère « caricatural » (sic) en matière d'incitation à la qualité de service : en effet, compte tenu du mode d'abondement du CAS, c'est la SNCF qui se verse à elle-même, de fait, la contribution pour charges de service public. En outre ce mode de financement ne permet pas aujourd'hui de couvrir l'intégralité du déficit (cf. *infra*) malgré une nette augmentation de la contribution, passée de 210 M€ en 2011 à 335 M€ en 2015.

1.2. L'évolution de l'offre de transports et des comportements des usagers rend l'avenir du réseau Intercités très incertain

1.2.1. Le rapport « TET d'avenir » pointe les défaillances du fonctionnement actuel

La dégradation de la situation financière des TET et les modifications de l'environnement concurrentiel ont été abordées par le rapport TET d'avenir rédigé par la commission présidée par le député du Calvados Philippe Duron.

Ainsi celui-ci note-t-il que la qualité de l'offre fournie par les TET s'est dégradée au cours des dernières décennies. Cette dégradation serait perceptible au travers de l'augmentation des temps de parcours et de la dégradation de la régularité. Les données recueillies par la mission ne permettent pas de valider totalement ce premier constat. En effet, la ponctualité à 10 minutes n'a que très légèrement baissée entre 2011 et 2015 (baisse de 0,1%)¹². Il faut toutefois préciser que les suppressions de trains, en nette augmentation entre ces dates (de 625 en 2011 à 1137 en 2015), ne sont pas prises en compte dans le calcul de la ponctualité. La dégradation de l'infrastructure, insuffisamment entretenue, à laquelle s'ajoutent désormais les effets des travaux de régénération mis en œuvre depuis 2012, sont ainsi à l'origine de fortes perturbations et notamment l'augmentation des suppressions de trains.

En outre, le matériel roulant n'a pas été renouvelé pendant plus de 30 ans. Les opérations de rénovation et de modernisation réalisées dans le cadre de l'actuelle convention d'exploitation ont permis de prolonger sa durée de vie de quelques années et d'améliorer le confort offert aux voyageurs mais n'apportent cependant pas le niveau de qualité souhaité par les clients, selon le rapport Duron. Là encore, sur ce point particulier, les indicateurs fournis par Intercités à son autorité organisatrice ne corroborent pas cette analyse, le taux de satisfaction global restant à un niveau élevé (88 %). Cela étant, la vétusté du matériel roulant est documentée dans de nombreux rapports¹³ et la récente décision du gouvernement d'entreprendre un effort budgétaire notable sur ce point en est la traduction¹⁴.

Le rapport Duron mentionne en outre que les dessertes proposées par les lignes de jour n'ont pas été adaptées à l'évolution des besoins de mobilité des voyageurs et de l'offre de transport sur le territoire français. Sont ainsi pointées :

- ◆ les ouvertures successives de LGV ;
- ◆ la multiplication des liaisons autoroutières ;
- ◆ l'arrivée de transporteurs aériens à bas coût qui rend plus accessibles les dessertes par avion de villes moins bien reliées au réseau grande vitesse (par exemple Toulouse et Nice).

¹² Source : Statistiques Intercités – indicateurs de qualité de service fournis à l'autorité organisatrice.

¹³ Audit du parc réalisé par la SNCF en 2012, rapport Duron en 2015, Rapport annuel de la Cour des comptes de février 2015.

¹⁴ Conférence de presse de M. Alain Vidalies du 19 février 2016 « 1,5 milliards d'euros pour les TET d'ici 2025. »

Rapport

Toutes ces ouvertures ayant contribué à un fort rapprochement de territoires que les TET ont longtemps été seuls à relier.

Toutefois, les facteurs qui contribuent le plus à l'incertitude des prévisions d'activités des TET sont apparus plus récemment. Il s'agit principalement du covoiturage qui constitue, sur certaines liaisons, et pour certains voyageurs une alternative évidente à la desserte ferroviaire¹⁵ et l'ouverture du marché des liaisons par autocar, au-dessus du seuil de 100 kilomètres. Les prévisions de développement de ce type d'offre sur les dessertes caractérisées par l'existence de bonnes infrastructures autoroutières, à l'exemple de ce qui s'est passé en Allemagne, laissent augurer une concurrence renforcée avec l'offre TET.

Par ailleurs, le rapport Duron soulignait l'obsolescence évidente des lignes de nuit confrontées à une fréquentation déclinante, du fait du développement de l'offre aérienne, de certains TGV, d'autocars de nuit ainsi que d'un niveau de confort inadapté avec les exigences des voyageurs d'aujourd'hui.

1.2.2. La mission Philizot doit réfléchir à l'évolution de l'offre et à sa gouvernance

Dans la droite ligne du rapport Duron, le gouvernement a confié au préfet Philizot une mission de concertation avec les élus relative à l'offre et à la gouvernance des trains d'équilibre du territoire¹⁶.

Chargé d'évaluer l'opportunité des propositions du rapport *TET d'avenir*, il doit rechercher les meilleures articulations entre activités et mode de transport, en prenant en compte le développement des modes alternatifs. Cette concertation doit porter tant sur les lignes de jour que de nuit. Il est également demandé au préfet Philizot de se prononcer sur les politiques commerciale et tarifaire et leur articulation entre réseaux TER et TET.

Cette concertation est menée en deux temps, afin de tenir compte de la mise en place de nouveaux exécutifs régionaux, associés aux périmètres géographiques définis par la loi relative à la nouvelle délimitation des régions¹⁷.

Les conclusions de la mission du préfet Philizot ne seront rendues qu'à la fin du premier semestre et les décisions qui pourraient suivre ne seront vraisemblablement pas prises avant l'automne 2016. La présente mission raisonne donc à « offre donnée » comme l'y incite sa lettre de mission et ne peut matériellement se livrer à une analyse ligne par ligne compte tenu de ces incertitudes majeures. Seule la fin du subventionnement d'une partie des lignes de nuit pourra être intégrée dans les projections réalisées *infra*.

1.3. Au-delà du financement du déficit d'exploitation, l'État investit largement dans les trains d'équilibre du territoire

1.3.1. L'accès au réseau des TET est financé directement par le budget général

La redevance d'accès au réseau ferré pour les TET est versée directement par l'État au concessionnaire du réseau, SNCF réseau, depuis 2012, année de la réforme de la tarification de l'accès au réseau.

¹⁵ Étude conduite par le cabinet ADETEC de novembre 2013 à mai 2014 pour le compte de la SNCF, du groupement des autorités responsable de transport (GART) et de l'union des transports publics et ferroviaires (UTP).

¹⁶ Lettre de mission du 24 juillet 2015.

¹⁷ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Tableau 2 : Évolution de la redevance d'accès pour les trains d'équilibre du territoire

	2012	2013	2014	2015	2016
Redevance d'accès TET (en M€)	454,5	474,0	517,5	525,2	529,4

Source : DGITM, données extraites des DRR.

Cette redevance d'accès a été mise en place pour les activités conventionnées (TER, Transilien et TET) et contribue à la couverture des coûts fixes supportés par SNCF réseau. Les montants dus sont la différence entre le coût total et les coûts variables pour chaque catégorie de lignes et qui sont eux facturés directement aux opérateurs¹⁸.

1.3.2. Le renouvellement du matériel roulant constitue la priorité des années à venir pour préserver l'attractivité des liaisons TET et assurer leur pérennité

Au-delà de la contribution conventionnelle qui vient couvrir le déficit d'exploitation de l'activité TET, l'État s'engage également dans le financement des investissements nécessaires au renouvellement du matériel roulant *via* l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Cet effort spécifique de renouvellement du matériel a été structuré en deux tranches d'investissements :

- ◆ en 2013, une première tranche de 510 M€ d'investissement a été annoncée par le ministre des transports et les rames devraient être mises en service pour le service annuel (SA) 2017. Cette première commande sera complétée d'une seconde d'un montant estimé de 400 M€ annoncée en février 2016 par le secrétaire d'État aux transports ;
- ◆ en 2015, un plan d'1,5 Mds€ a été annoncé pour renouveler le matériel des lignes structurantes du réseau sur la base d'un nouvel appel d'offres.

Pour financer ces investissements, l'AFITF verse des subventions à la SNCF qui couvrent l'ensemble du prix des équipements. Ces nouveaux matériels sont donc amortis dans le bilan de l'activité Intercités mais avec les reprises de subventions correspondantes qui neutralisent ainsi tout effet de ce renouvellement sur les résultats de l'activité.

Le renouvellement du matériel roulant des trains d'équilibre du territoire correspond à une réelle nécessité puisque l'âge moyen du parc s'élève en 2014 à 35 ans. Ce parc vieillissant pose deux problèmes majeurs pour l'activité TET :

- ◆ les coûts de maintenance restent élevés l'offre est peu attractive auprès des voyageurs pour lesquels les conditions de voyage se dégradent.

Ces différentes tranches d'investissement semblent particulièrement nécessaires à la mission au regard de la faible attractivité de l'offre Intercités constatée ci-après dans l'évolution des produits du trafic. Cette diminution indique plus certainement que ces investissements interviennent tardivement au regard du développement d'une concurrence dynamique sur ce segment de marché.

¹⁸ Informations issues du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2017, annexe 10.1.1.

2. Le résultat opérationnel des TET s'est fortement dégradé sous l'effet d'une forte diminution des recettes malgré des charges maîtrisées

2.1. La dégradation du résultat opérationnel tient avant tout à une chute marquée des produits du trafic

2.1.1. La chute des produits est engagée depuis 2011 et n'a pas encore trouvé de plancher

2.1.1.1. La première convention affichait une ambition manifestement trop élevée de développement de la clientèle

À la signature de la première convention, les perspectives tracées de développement de la clientèle s'appuyaient sur une augmentation du remplissage des TET. La baisse du nombre de voyageurs en 2012, liée à la fermeture prévue de lignes devant être compensée, dès 2013, par l'augmentation du taux de remplissage des trains qui devait atteindre 11,4 %. La hausse des produits du trafic devait être renforcée par les augmentations tarifaires attendues chaque année un point au-dessus du niveau d'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC).

L'année 2014 ayant fait l'objet d'un avenant à la convention initiale, les perspectives de recettes ont pu être revues à la baisse et, pour l'année 2015, les prévisions sont celles retenues par la SNCF dans le budget présenté en fin d'année 2014 à l'autorité organisatrice.

Tableau 3 : Évolution des produits du trafic réalisé et conventionnel

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2011-2014
Produits du trafic (en M€)	770,8	771,9	715,5	693,2	664,2	633,7	591,4	- 14,2 %
Évolution annuelle (en %)	-	+ 0,4	- 7,3	- 3,1	- 3,8	- 4,9	- 6,6	-
Produits du trafic selon l'hypothèse d'évolution retenue par la convention (en M€)	770,8	795,3	777,3	797,1	773,4	687,0 ¹⁹	-	- 2,7 %

Source : Données comptables SNCF et convention 2011-2015

La décre des produits du trafic s'accélère depuis 2013 avec une nouvelle baisse attendue en 2016 liée principalement à l'ouverture à la concurrence des transports interurbains par autocar à compter du mois d'août 2015.

¹⁹ La convention ne prévoyant pas d'hypothèse pour 2015, il s'agit là de l'estimation réalisée par la SNCF dans son budget pour 2015, cette hypothèse a été révisée, lors de l'exercice de reprévision budgétaire en avril 2015 à 640 M€ compte tenu des résultats définitifs de l'année 2014.

2.1.1.2. La concurrence sur ce segment de marché s'est considérablement intensifiée avec l'arrivée des autocars interurbains

Au cours des dernières années la concurrence modale, liaisons aériennes à bas prix, co-voiturage, s'est fortement développée mettant les lignes Intercités sous une pression jusque-là inconnue et qui préfigure en partie ce que pourrait être un environnement où la concurrence serait non seulement modale mais également entre opérateurs ferroviaires. Si cette seconde perspective attendue à court terme lors de la signature de la première convention en 2011 semble désormais repoussée à une échéance plus lointaine, la première est une réalité qui s'est considérablement affermie avec la possibilité désormais ouverte d'assurer des liaisons interurbaines par autocar.

France Stratégie défend l'idée dans sa note d'analyse de février 2016²⁰ qui revient sur les six premiers mois de la libéralisation du transport par autocar, que la concurrence des autocars ne toucherait la SNCF que de façon marginale. Les auteurs de cette note s'appuient sur un échantillonnage de onze lignes pour aboutir à cette conclusion. Or, en reprenant les travaux des auteurs et en différenciant les lignes où la SNCF développe une offre grande vitesse et celles où circulent des trains Intercités, la mission a pu observer que les avantages comparatifs du train (principalement le temps de parcours) s'amenuisent considérablement lorsqu'il s'agit des lignes TET (cf. annexe I). L'évolution de l'environnement concurrentiel devra donc faire l'objet d'une attention particulière dans le développement d'une politique commerciale adaptée (cf. *infra*).

2.1.1.3. Les compensations financières subissent également une baisse importante appelée à se poursuivre

La baisse des produits du trafic n'est pas compensée par l'évolution des autres recettes de l'exploitation. Ces autres recettes, hors contribution de l'autorité organisatrice, sont constituées essentiellement des compensations versées pour l'application de tarifs spéciaux dans les trains et ont diminué de 42 % entre 2011 et 2016 :

- ◆ la compensation des tarifs sociaux nationaux (essentiellement le tarif familles nombreuses et les billets annuels de congés payés) qui est assurée par le budget général de l'État et qui, faute d'un accord sur les modalités de calcul de celle-ci, est en baisse constante
- ◆ la compensation des tarifs sociaux régionaux (essentiellement les abonnements domicile travail ou lieu d'enseignement) est assurée par les autorités organisatrices régionales pour des montants qui ont connu une hausse de 27 % entre 2012 et 2015, portée par les améliorations du réseau TER et l'augmentation du nombre de passagers (+ 1 % depuis 2011) ;
- ◆ la compensation des tarifs militaires qui est assurée par le ministère de la défense sur la base d'un accord signé avec SNCF Mobilités. Le niveau de recette associé à ces compensations a été protégé en 2014 par les dispositions particulières de la convention signée mais le trafic associé étant en baisse marquée, elle devrait à terme connaître également une décroissance.

La diminution de ces compensations participe de façon significative à la dégradation du niveau de recettes de l'activité Intercités et les perspectives, tant pour les compensations nationales que pour les compensations militaires, ne laissent pas entrevoir de rétablissement à court ou moyen terme.

²⁰ *Autocars interurbains : un bilan après six mois d'ouverture*, Anne Épaulard et Loïck Guilleminot, La note d'analyse n° 44, France Stratégie, février 2016

2.1.2. La réaction de l'opérateur face à cette baisse des recettes est réelle mais s'est faite tardivement au regard des enjeux

2.1.2.1. Depuis 2015 une politique commerciale plus dynamique a été engagée par l'opérateur

Devant l'érosion accélérée des recettes et du nombre de voyageurs, la direction d'Intercités a fait le choix de mener une politique commerciale renouvelée et plus agressive en vue de reconquérir une partie de sa clientèle. Pour conduire cette reconquête, la priorité a été donnée au remplissage des trains plus qu'à l'augmentation directe des produits du trafic.

Ainsi le nombre de billets à tarifs réduit a connu une réelle augmentation en 2015 par rapport à l'année précédente. Cette politique se traduit par :

- ◆ des opérations commerciales nouvelles comme l'offre *Happy hour* initiative lancée pour la première fois le 31 mars 2015 et visant à vendre à moitié prix des billets pour le week-end suivant ;
- ◆ un développement des offres 100 % Eco avec le lancement en avril 2015 de la ligne Paris-Bordeaux et en janvier 2016 des liaisons Paris-Nantes et Paris-Strasbourg ;
- ◆ la densification des offres promotionnelles de type *Prem's*.

2.1.2.2. L'évolution du nombre de voyageurs indique une bonne réceptivité du marché à ces initiatives

L'ensemble de ces initiatives a permis de limiter la baisse du nombre des voyageurs en 2015 mais cela se fait au prix d'une baisse du prix moyen par voyageur kilomètre (pmvk). Il est prévu, pour l'année 2016, une augmentation massive des offres à prix réduits.

Ces opérations se sont concrétisées par une inversion de tendance entre avril et juillet 2015 où le nombre de voyageurs-kilomètre était comparable voire supérieur à celui constaté l'année précédente. La tendance s'inverse nettement dès le mois d'août qui correspond à l'ouverture des lignes d'autocar et qui est traditionnellement le mois de l'année où les recettes sont les plus élevées dans les TET.

Néanmoins les résultats probants de ces initiatives viennent alimenter l'idée que celles-ci ont été lancées trop tardivement au regard de la dégradation des recettes qui est une tendance lourde depuis 2012. Elles se sont de ce fait retrouvées rapidement en concurrence directe avec le transport par autocar qui dans une logique de conquête de parts de marché, développe une politique tarifaire très attractive²¹ avec laquelle le train ne peut pas lutter.

Les associations d'usagers rencontrées par la mission confirment cette idée en pointant l'abandon relatif du produit Intercités par SNCF Mobilités au cours des dernières années. Cet abandon alors même que la fréquentation était en baisse marquée peut sembler paradoxal et interroge sur l'absence d'initiative de l'opérateur en direction de la clientèle.

Même si le risque de recette a été, jusqu'ici, largement supporté par l'opérateur, il conviendra que la prochaine convention puisse prévoir des mécanismes plus incitatifs permettant d'assurer la bonne tenue des produits des trafics afin de pouvoir envisager une résorption du déficit de l'exploitation.

²¹ L'ARAFER a évalué le pmvk des autocars sur l'année 2015 à 0,032 €/vk in *Analyse du marché libéralisé des services interurbains par autocar, bilan des T3 et T4 2015*, ARAFER.

2.2. L'évolution des charges de l'activité est relativement maîtrisée dans un contexte d'attrition de l'offre

2.2.1. La tendance générale traduit une hausse des charges mais justifiée par les investissements consentis dans le matériel roulant

2.2.1.1. La baisse constatée des charges de l'activité doit être rapprochée d'une baisse de l'offre depuis 2011

Encadré 2 : Données étudiées par la mission

Les données recueillies par la mission portent sur les exercices 2011 à 2015 et le budget pour l'année 2016. Les données comptables de l'année 2011 ont été présentées à la mission comme étant d'une fiabilité relative au regard du processus de constitution de l'activité Intercités qui s'est réalisé au cours de cette année. La mission a donc fait le choix d'étudier les évolutions sur la période allant de 2012 à 2015, les données 2011 sont toutefois systématiquement communiquées lorsque la mission a pu les obtenir parfois avec un niveau de détail inférieur aux autres exercices.

En outre les données présentées ci-dessous excèdent le périmètre conventionnel puisqu'elles recouvrent l'ensemble de l'activité, mais les quelques trains (notamment 100 % Eco) qui ne figurent pas dans la convention n'ont qu'un effet très marginal sur l'équilibre financier d'Intercités.

Par souci de lisibilité les charges sont réparties dans les postes suivants:

- ◆ **charges de distribution** : elles correspondent à l'ensemble des charges supportées pour la commercialisation des titres de transports pour lesquelles l'activité Intercités est entièrement dépendante des autres activités de SNCF Mobilités ;
- ◆ **charges au sol** : elles correspondent à toutes les prestations assurées lors du stationnement en gare et notamment les prestations communes assurées par la filiale Gare et Connexions mais également les charges liées aux manœuvres des trains et celles liées à la sécurité ferroviaire ;
- ◆ **charges de matériel roulant et mouvement** : elles correspondent à toutes les charges engagées pour le matériel, son renouvellement (dotation aux amortissements et frais financiers), son entretien ainsi que le paiement de l'IFER et les dépenses de diesel ;
- ◆ **charges de circulation** : elles correspondent à l'ensemble des charges engagées pour la circulation des trains sur le réseau. On y retrouve notamment les péages, les prestations de conduite, d'accompagnement et de lutte contre la fraude, les dépenses d'électricité et le service à bord ;
- ◆ **charges de structure** : elles correspondent à l'ensemble des dépenses assurées au titre des fonctions support au sein de la direction générale d'Intercités, des établissements (ECT, ET, Escale, TC) et au sein du groupe (EPIC de tête, EPIC SNCF Mobilités).

Les charges restantes figurent dans un item générique de charges non ventilées.

En lecture directe on constate une baisse de 2,1 % des charges supportées par l'activité Intercités depuis 2012. Toutefois cette baisse doit être rapprochée d'une diminution, dans le même temps, de 7,3 % de l'offre de trafic des trains d'équilibre du territoire.

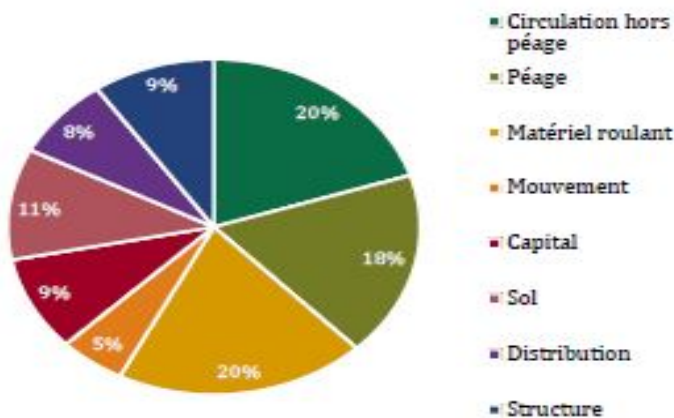
L'intégration de l'attrition d'offre constatée depuis 2012 à cette étude des coûts passe par une approche des charges par train-kilomètre (tk) qui permet de neutraliser l'effet de la baisse du trafic sur le niveau des charges. En outre les charges de péages sont considérées à part au regard du peu de maîtrise de l'activité sur l'évolution de ce poste de dépense qui de surcroît ne comprend pas l'intégralité des coûts d'accès au réseau (cf. *supra*).

Rapport

Depuis 2012, on constate donc une hausse de 6,4 % des charges par tk soit à un rythme de progression près de deux fois plus rapide que celui de l'inflation sur la même période qui s'élève à 3,5 %. Toutefois cette évolution s'explique notamment par la conduite d'un programme d'investissement important qui vient notamment augmenter la valeur nette comptable de l'actif de l'activité et donc augmenter le poste des dotations aux amortissements de 20 M€ depuis 2012.

Graphique 2 : Ventilation des charges par train kilomètre 2015

Ventilation des charges par nature



Source : Données SNCF Intercités

L'année 2016 présente une perspective inédite de maîtrise des charges avec une hausse prévue inférieure à une inflation prévisionnelle de 0,5 % pour la même année. Cette perspective devra se confronter à la réalité de l'exploitation pour l'année 2016 mais dessine une tendance favorable qui devra être encouragée et amplifiée par la prochaine convention.

Les évolutions de charges doivent toutefois être appréciées dans un contexte où des phénomènes externes ont pu peser sur ce niveau de charge sans que l'opérateur puisse en être tenu pour responsable. Ces phénomènes ont pu jouer en faveur ou en défaveur d'une démarche de maîtrise des charges.

2.2.1.2. Les augmentations de charges subies résultent essentiellement de décisions comptables prises par l'entreprise ferroviaire

Pour l'exercice 2015, l'activité Intercités a dû absorber une augmentation importante des frais financiers qui lui sont facturés par le groupe SNCF. En effet, les activités qui font l'objet d'un subventionnement de la part d'une autorité organisatrice ne peuvent, au titre de la séparation comptable, tirer bénéfice de leur appartenance à un groupe intégré pour accéder à des conditions de financement qui seraient différentes de celles qu'elles pourraient obtenir si elle devait se financer seule²². À ce titre, la direction financière du groupe apprécie la situation de chaque activité pour déterminer les conditions auxquelles elle se finance.

Or en 2015, la convention signée avec l'État est arrivée à son terme et la direction financière a considéré qu'Intercités devait désormais être considérée comme une activité structurellement déficitaire et donc comme un investissement à risque. Cette dégradation a eu deux conséquences sur les frais financiers supportés par Intercités :

- ◆ l'ensemble des besoins de financement qu'ils soient de court (trésorerie) ou de long terme (endettement financier net (EFN)) sont traités comme des besoins de financement de long terme ;
- ◆ le taux appliqué à l'endettement de l'activité est rehaussé passant de 3,47 % pour l'EFN et 0,05 % pour la trésorerie à 4,98 % pour l'ensemble de cette assiette.

L'impact financier global est estimé à 11 M€ dans les comptes de l'activité pour l'exercice 2015.

En application du décret n° 96-1133²³, la SNCF ne peut plus céder ses matériels roulant sans s'être préalablement assurée que ceux-ci ne contenaient plus d'amiante. L'entreprise doit donc provisionner dans ses comptes les coûts du désamiantage de son matériel roulant avant d'envisager toute opération de vente ou de découpe des caisses de matériel arrivée en fin de vie. L'amiante a été en effet largement utilisé entre les années 1950 et 1980 pour assurer notamment l'isolation des espaces voyageurs. Ces provisions sont calculées par la SNCF en fonction du coût constaté auprès des entreprises spécialisées. Or le renforcement des obligations associées à ces opérations est à l'origine d'une augmentation importante des provisions pour l'année 2015.

Enfin la hausse du coût des péages est intervenue en 2012 à la suite de la refonte tarifaire menée par le gestionnaire du réseau à la demande du régulateur ferroviaire. Celle-ci a toutefois été intégralement compensée par la hausse de la contribution d'exploitation de l'opérateur et ne vient donc pas alourdir les charges de l'exploitant, en outre depuis cette hausse initiale, ce poste de charges est orienté à la baisse, en cohérence avec l'attrition de l'offre.

2.2.1.3. Des évènements de différents ordres ont également pu contribuer à la maîtrise du niveau de charges de l'activité

On peut à l'inverse mettre en avant les évènements qui ont pu contribuer significativement à la maîtrise des charges de l'activité.

²²Décision n° 2015-035 de l'ARAFER portant adoption des lignes directrices relatives à l'application de l'article L. 2133-4 du code de transports.

²³ Décret n° 96-1133 du 24 décembre 1996 relatif à l'interdiction de l'amiante, pris en application du code du travail et du code de la consommation.

Rapport

En premier lieu, la mise en place du crédit d'impôt compétitivité pour la compétitivité et l'emploi²⁴ (CICE) qui a représenté un crédit d'impôt de 7,7 M€ en 2014 pour Intercités, ce montant recouvre l'effet sur la masse salariale directe, rémunérée par l'activité, et la masse salariale indirecte concourant à la réalisation des prestations assurées par les autres activités pour le compte d'Intercités. Ce montant constitue un allègement de la masse salariale et permet en partie d'expliquer la baisse des charges par tk constatée pour l'année 2014 et qui reste relativement atypique dans la tendance constatée pour les autres années de la période conventionnelle.

L'activité a ensuite pu bénéficier de la baisse importante des coûts de l'énergie qui est liée à un effet volume, avec la réduction de 7,3 % du trafic mais aussi un effet prix qui s'est traduit sur :

les dépenses de diesel qui sont en forte baisse depuis 2012. Les dépenses d'électricité qui sont également en baisse depuis 2012, Enfin, la baisse du prix de la prestation commune assurée par Gares et connexions (G&C) est venue diminuer les charges au sol pour les exercices 2015 et 2016. Par décision rendue le 3 février 2015, le régulateur ferroviaire, intervenant dans un différend entre le syndicat des transports d'Île de France (STIF) et G&C, a remis en cause certains des fondements de la fixation des prix des prestations assurées par G&C et demande notamment à ce que le coût moyen pondéré du capital (CMPC) soit fixé dans un fourchette allant de 5,5 % à 6,9 % avant impôt contre 9,2 % auparavant. Dans son rapport financier et transparence pour 2014, G&C indique avoir opté pour un taux de CMPC de 6,9 % et a, en conséquence, rétrocédé 1,1 M€ en 2015 à Intercités en application de cette décision sur le périmètre concerné, c'est-à-dire les gares d'Île-de-France :

- ◆ 0,6 M€ au titre de l'année 2014 ;
- ◆ 0,5 M€ au titre de l'année 2015.

Cette décision particulière a conduit l'ARAFER à étendre ces recommandations à l'ensemble des gares gérées par G&C dans son avis rendu sur le document de référence des gares (DRG) 2016²⁵.

²⁴ Le CICE a été adopté dans la loi de finances rectificative pour 2012. Ce crédit d'impôt correspond à 6 % de la masse salariale pour les salaires inférieurs à 2,5 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

²⁵ Avis 2015-005 du 17 février 2015 portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par Gares et Connexions dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2016

2.2.2. Les charges les plus directement liées au volume de trafic affichent une diminution cohérente avec l'attrition de l'offre

2.2.2.1. Les charges de circulation sont orientées à la baisse par un effet volume mais les mesures de productivités affichées tardent à se traduire complètement

Les charges de circulation sont directement liées au volume de trafic de l'activité et sont à ce titre en baisse depuis 2012. Si cette baisse est en partie portée par la diminution des charges d'énergie électrique figurant dans ce poste (cf. *supra*), elle résulte principalement de la baisse des deux postes les plus importants, hors péages, que sont les dépenses liées au personnel à bord (conduite et accompagnement). Cette accélération de la baisse s'explique par les efforts de productivité qui ont été mis en œuvre par l'opérateur pour réduire les coûts associés aux personnels à bord des trains. La présence systématique d'un second agent à bord des trains a été largement réduite et les roulements ont été optimisés notamment sur les axes Paris-Clermont et Paris-Amiens. Cette réorganisation des roulements permet de réduire le temps d'attente des personnels de conduite et d'accompagnement entre deux trains et donc d'améliorer le temps passé à bord. Toutefois les effets de ces changements peinent à se traduire dans l'ensemble des indicateurs transmis à la mission et qui mesurent :

- ◆ le nombre d'équivalent temps plein (ETP) commandés pour assurer le volume de trafic pour les agents de conduite (ADC) et pour les agents du service commercial trains (ASCT) traduit une tendance positive continue pour les ADC.
- ◆ le temps passé à bord est supérieur sur le réseau TGV à ce qui est constaté sur le réseau Intercités. Si les contraintes de l'exploitation ne sont pas parfaitement comparables, des exemples étrangers pour des lignes similaires aux TET affichent des heures en tête de train supérieures

Aucun élément de comparaison n'a pu être transmis à la mission sur des données comparables dans les autres activités de SNCF Mobilités. Cependant des écarts de productivité peuvent être mis en avant entre les différents établissements de traction (ET) qui sont amenés à travailler pour l'activité. Les objectifs d'amélioration de la productivité des effectifs peuvent donc être légitimement renforcés dans les années à venir afin de concourir à un objectif de réduction des coûts de l'activité Intercités.

2.2.2.2. Les actions entreprises pour réduire les charges de distribution doivent être amplifiées

La politique commerciale conduite par l'activité vient amplifier un phénomène naturel de changement des pratiques des consommateurs qui utilisent de plus en plus massivement les canaux dématérialisés de distribution pour acheter leurs titres de transports. Les opérations commerciales spéciales (cf. *supra*) lancées depuis 2015 notamment font prioritairement appel à la distribution en ligne.

Depuis 2012, la part des ventes par internet a fortement augmenté au détriment notamment de la vente physique en guichet sur la même période (cf. graphique 4). Les chiffres témoignent d'une nette amplification de ce mouvement en 2014 et 2015. Cette réorientation des canaux de distribution est une source d'économie pour l'activité puisque la règle interne prévoyant la facturation des charges de distribution établit deux taux de perception permettant de compenser les charges des distributeurs et de les rémunérer :

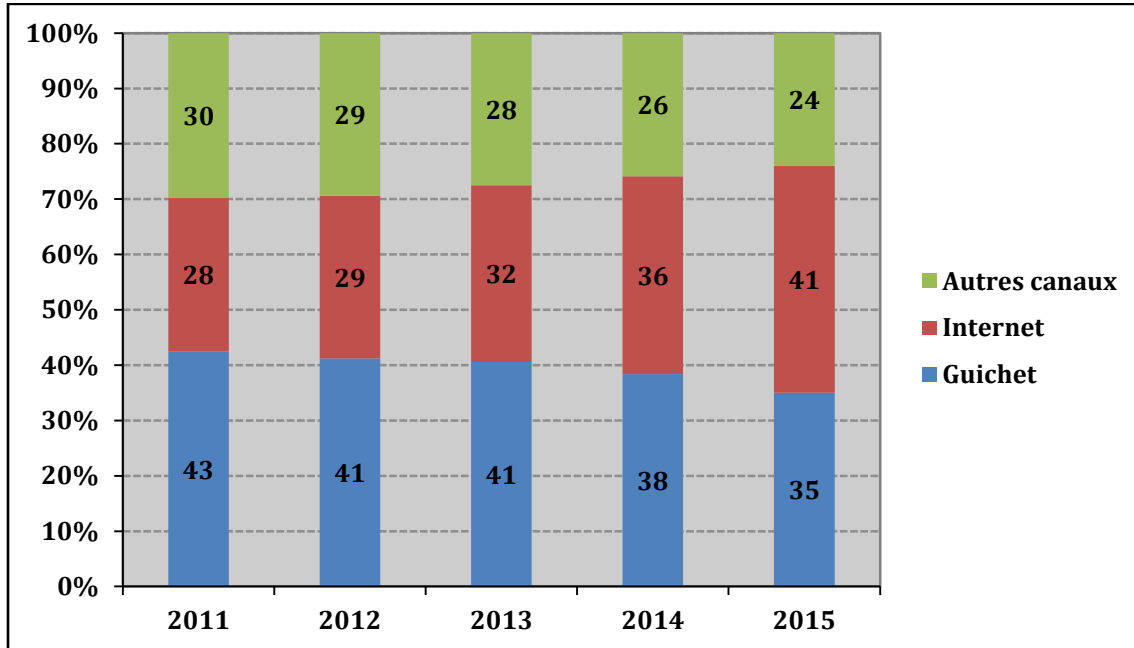
- ◆ 12 % du prix du billet, avec un minimum de perception de 6 € (équivalent à un titre de transport d'une valeur de 25 €), pour la vente en guichet ;

Rapport

- ◆ 6 % du prix du billet, avec un minimum de perception de 3 € (équivalent à un titre de transport d'une valeur de 25 €), pour la vente en ligne, en automate ou par un distributeur externe.

Intercités étant entièrement dépendant des autres activités pour la distribution de ces titres, la réorientation du mix des canaux de distribution est la principale source d'économie envisageable pour ce poste de charge.

Graphique 3 : Part des canaux de vente des titres de transport Intercités



Source : Données SNCF Intercités.

L'entreprise n'a pas été en mesure de fournir les éléments relatifs à la répartition des canaux de vente pour les autres activités mais la SNCF annonçait dans la presse que, dès le premier semestre de l'année 2011, 40 % des ventes étaient réalisées par internet et que l'objectif de 50 % serait atteint dès la mi-2012²⁶, on peut donc considérer, au vu de ces éléments partiels, que la transition s'est faite plus tardivement sur l'activité Intercités et que des marges de progression importantes doivent encore être exploitées en vue d'une baisse supplémentaire des charges de distribution.

2.2.2.3. La baisse des charges de structure depuis 2012 est la conséquence de décisions organisationnelles du groupe et d'un effort de maîtrise de ses coûts par la direction générale d'Intercités

On note une diminution de ces charges depuis 2012 et qui semble appelée à se poursuivre en 2016.

Cette baisse souligne les efforts de maîtrise de ces coûts par l'activité notamment pour le fonctionnement des directions générales d'Intercités. Elle s'explique aussi par la diminution des redevances de branche consécutive au processus de sortie de l'activité Intercités de la direction générale régions et Intercités achevé le 1^{er} janvier 2016 par le rattachement direct d'Intercités à la direction générale de SNCF voyageurs. Jusqu'en 2014 le montant de cette redevance était de 5,3 M€ mais pour l'exercice 2015 il est en baisse à 1 M€.

²⁶<http://www.lefigaro.fr/societes/2012/01/18/04015-20120118ARTFIG00635-les-guichets-de-la-sncf-depassees-par-internet.php#>.

Rapport

L'activité verse également une redevance d'entreprise qui regroupe :

- ◆ une redevance de groupe destinée à SNCF Mobilités dont le taux est fixé à 1,85 % ;
- ◆ une redevance EPIC versée à l'EPIC de tête de la SNCF dont le taux est fixé à 0,15 %.

Ces deux taux s'appliquent sur une même assiette correspondant au chiffre d'affaire externe réalisé par l'activité. Toutefois cette assiette est arrêtée au moment de la dernière prévision budgétaire réalisée et n'est pas réactualisée à l'issue de l'exercice. Cette méthode de calcul a été à l'origine d'un surcoût pour l'exercice 2015 au détriment de l'activité Intercités.

Ce biais concerne principalement cette activité dans la mesure où le chiffre d'affaires externe des TER est largement assuré par les contributions des autorités organisatrices régionales et celui de TGV connaît des évolutions beaucoup plus lentes du fait de son volume.

Proposition n° 1 : La mission recommande donc que le calcul de la redevance d'entreprise fasse, *a minima*, l'objet d'une réévaluation en cours d'exercice pour prendre en compte des variations importantes qui pourraient se produire.

2.2.3. La rigidité à la baisse de certains postes de charge vient dégrader les efforts d'optimisation qui semblent indispensables

2.2.3.1. L'évolution des charges liées au matériel roulant est étroitement liée à sa vétusté

L'ensemble du poste « charges de matériel roulant » connaît une hausse importante entre 2012 et 2015. Les causes de cette hausse sont pour parties liées à la vétusté du matériel roulant qui nécessite :

- ◆ des opérations lourdes de maintenance ;
- ◆ un plan d'investissement pour soutenir la rénovation du parc ;
- ◆ des opérations de préparation des trains nombreuses ;
- ◆ un recours croissant à la location de matériel auprès des autres activités.

En cohérence avec la baisse du trafic, la gestion active du parc de matériel roulant d'Intercités permet d'afficher une baisse du nombre de caisses (engins de traction et voitures voyageurs). Cette réduction s'est traduite de façon très nette sur les engins de traction dont le nombre a diminué entre 2011 et 2014²⁷. Les perspectives présentées par l'opérateur pour les années 2015 et 2016 viendront amplifier cette tendance à la diminution du parc de matériel roulant.

La baisse du nombre de matériel ne permet cependant pas de constater une diminution des charges de maintenance qui sont en 2015 au même niveau qu'en 2012 après avoir connu une forte hausse lors des années 2013 et 2014 et alors même que le parc de matériel roulant a connu la baisse évoquée *supra*. Les dépenses de maintenance rapportées aux nombre de caisses de matériel roulant ont ainsi connu une augmentation sensible depuis 2012.

Pour comprendre cette évolution il faut prendre en compte l'âge avancé du parc puisque, à l'exception des automoteurs, les caisses affichent un âge moyen supérieur à 33 ans qui monte jusqu'à une moyenne de 44 ans pour les engins de traction diesel. Cet âge avancé qui impose des efforts de maintenance plus importants et la réalisation régulière d'opération plus lourde comme cela a été le cas en 2013 et 2014 avec le remplacement d'organes majeurs. Au-delà de ces charges de maintenance la vétusté du matériel roulant impose également un recours croissant à la location de matériel.

²⁷ La mission s'appuie ici sur les données remises par l'exploitant à l'autorité organisatrice, les chiffres 2015 sont une extrapolation de la mission sur la base des éléments fournis par l'exploitant.

Rapport

Les charges de mouvement ont connu une évolution plus préoccupante encore que les charges de maintenance. Elles correspondent aux prestations réalisées dans les technicentres et visent à composer les trains conformément aux commandes de l'activité prenant en compte le nombre de wagons, les classes de voyages, l'aménagement des wagons (compartiments ou salle, couchettes ou sièges inclinables...). L'évolution de ces charges devrait donc en toute rigueur suivre l'évolution du trafic. Mais leur coût est également impacté par la modification profonde des matériels utilisés notamment par l'activité TER. En effet le renouvellement du matériel roulant engagé par les autorités organisatrices régionales depuis 2004 a permis de substituer assez rapidement au parc tracté ancien existant au moment du transfert un parc récent de matériel automoteur. Or ce matériel automoteur nécessite des opérations de mouvement moins importantes puisqu'il est moins flexible dans sa composition. Ainsi l'assiette sur laquelle sont calculées les charges de mouvement tend à se réduire et l'essentiel de celles-ci vient peser sur le coût de la prestation facturée à l'activité Intercités.

Des efforts importants sont à réaliser pour adapter les organisations au changement industriel majeur qu'est la rénovation du parc de matériel roulant et dont le coût de transition est aujourd'hui assumé de façon vraisemblablement excessive par l'activité conventionnée Intercités. Le même phénomène pourra être évoqué *infra* pour les charges de manœuvre.

La mission souligne enfin que la réalisation du programme industriel voulu par l'autorité organisatrice, et indispensable au regard de la vétusté du matériel roulant, a conduit à une augmentation de 20 M€ des dotations aux amortissements depuis 2012.

2.2.3.2. Les charges au sol connaissent une évolution sans rapport avec le volume de trafic et doivent constituer un axe prioritaire de la maîtrise de coûts

Les charges au sol correspondent aux charges supportées par le train lors de sa présence en gare et pour l'embarquement des passagers. Elles se décomposent en trois postes principaux :

- ◆ la prestation commune assurée par le gestionnaire des gares conformément aux dispositions réglementaires et dont les tarifs sont établis sous la surveillance de l'ARAFER²⁸ ;
- ◆ les prestations spécifiques correspondant aux prestations assurées par les agents d'escale et ne figurant pas dans la prestation communes ;
- ◆ les prestations de manœuvres qui recouvrent les opérations techniques réalisées sur le train lorsque celui-ci est à quai.

²⁸ Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

Rapport

La prestation commune assurée par Gares et Connexion est en hausse constante alors même que l'unité d'œuvre servant à établir la facture de cette prestation est le nombre de départs de train. Au regard de la baisse de trafic, il serait donc légitime de constater une baisse de cette prestation or on constate depuis 2012, ce qui n'est pas le cas. Une telle évolution a conduit la mission à s'interroger sur la construction des prix facturés à l'activité par G&C. Les tarifs sont calculés gare par gare pour les gares les plus importantes du réseau depuis lesquelles se font l'essentiel des départs de trains Intercités. Or, pour ce qui concerne les gares parisiennes, la mission a pu relever que les tarifs de la gare d'Austerlitz sont les plus élevés parmi les six grandes gares parisiennes (cf. tableau 6), cette dernière est même la gare la plus chère de France²⁹. De plus la gare de Paris-Bercy est comprise dans le périmètre de facturation de la gare de Lyon alors que les prestations offertes par les deux gares ne sont pas comparables et que de cette gare partent essentiellement des trains Intercités (lignes à destination de Clermont-Ferrand et Nevers

Tableau 4 : Tarifs de la prestation de base des gares parisiennes en 2015

Gare	Tarifs 2015 (en €)			
	Part fixe	Part variable pour un train à service national		
		Petite capacité	Moyenne capacité	Grande capacité
Gare de Lyon	406,64	47,04	94,09	188,17
Gare du Nord	115,84	29,83	59,66	119,32
Gare de l'Est	212,34	40,60	81,21	162,41
Gare Saint-Lazare	68,55	20,45	40,89	81,78
Gare Montparnasse	186,00	45,74	91,49	182,97
Gare d'Austerlitz	522,19	68,29	136,59	273,17

Source : SNCF Gares et Connexions, grille tarifaire 2015 modifiée.

Cette distorsion des prix est liée à une fréquentation moins importante de la gare d'Austerlitz pour laquelle les coûts sont donc répartis sur une assiette moins large que dans les autres gares. Cela vient par conséquent poser la question des coûts de structure important de cet équipement qui ne sont vraisemblablement pas adaptés au volume de trafic accueilli. L'activité étant l'utilisatrice très majoritaire de cet équipement elle devrait être en mesure de peser plus significativement sur l'évolution de sa tarification.

La seule évolution signalée, à court terme, pour cette prestation de base est la conséquence de la décision de l'ARAFER évoquée *supra* sur le coût moyen pondéré du capital pris en compte par le gestionnaire des gares dans la formule de calcul des coûts.

Les prestations de manœuvre méritent une attention particulière. On rencontre sur ces prestations le même phénomène que sur les charges de mouvement où le fait d'être la seule activité à conserver quasi-exclusivement du matériel tracté fait que le coût des équipes en charge des prestations de manœuvre repose sur une base facturable de plus en plus étroite et se traduit donc par une augmentation du coût unitaire des prestations de manœuvre.

Des conclusions similaires à ce qui a été observé sur les charges de mouvement peuvent être ici mises en avant. Il importe en effet que l'activité conventionnée Intercités ne supporte pas, de façon excessive, les coûts liés à la transformation récente du matériel roulant TER.

²⁹ Grille tarifaire 2015 modifiée figurant en annexe 4 du DRG.

2.2.3.3. Le dynamisme de la structure de coûts est en partie expliqué par l'évolution de la masse salariale

Afin d'expliquer une évolution des coûts supérieure à l'inflation, la masse salariale est régulièrement mise en avant comme un facteur pesant fortement sur l'augmentation constatée des charges à périmètre constant mais les changements organisationnels majeurs au sein de la SNCF ne permettent pas d'étudier précisément l'évolution du personnel de l'activité Intercités. Ce dernier a en effet été multiplié par 6,5 depuis 2012. C'est le résultat du processus de décentralisation initié en 2012 et qui doit se poursuivre au moins jusqu'en 2017. Cette démarche vise à donner aux activités une meilleure maîtrise sur les différents établissements (traction, escale, maintenance) qui concourent à la réalisation de la prestation train avec un objectif de maîtrise directe de 70 % des coûts à l'issue du processus.

Aussi, l'évolution des charges de personnel a dû être reconstituée, pour les besoins de la mission, sur la base d'hypothèses estimant l'intensité en main d'œuvre des différentes prestations qui sont facturées à Intercités. Cette reconstitution permet de constater que la masse salariale a baissé, moins rapidement que l'offre de trafic

Il importe donc que la maîtrise des coûts salariaux s'inscrive dans les priorités de la prochaine convention au titre d'une démarche globale d'amélioration de la productivité de l'activité (cf. *infra*).

En synthèse, si l'activité d'Intercités a subi une perte des produits du trafic de 18 % entre 2011 et 2015, accentuée par la concurrence du covoiturage et des autocars, elle a en revanche relativement bien maîtrisé ses charges en limitant la perte de productivité, hors péages, à 3 %. Un effort reste cependant à faire pour contenir les charges de personnel, de maintenance et de mouvement.

2.3. Les mécanismes internes de facturation doivent encore gagner en transparence et justifient la forfaitisation d'une large partie des charges

Malgré la démarche de décentralisation en cours, les différentes activités restent fortement imbriquées au sein du groupe SNCF Mobilités ce qui donne lieu à de nombreuses facturations internes entre activités conformément aux règles de gestion de l'entreprise.

Ainsi pour l'exercice 2016 Intercités a commandé pour 469,8 M€ de prestations aux autres activités de SNCF Mobilités et leur a, à l'inverse, vendu pour 85,9 M€ de prestations. Ce sont au total 79 % des charges d'Intercités, hors péages, qui sont constituées de prestations internes à la SNCF.

De plus Intercités est un client captif des autres filiales du groupe, sa marge de négociation reste donc limitée notamment au regard de sa taille modeste par rapport aux autres activités de SNCF Voyages (TER, Transilien ou TGV)

Or la difficulté à obtenir une lecture parfaitement transparente des règles internes de répartition des charges doit conduire l'autorité organisatrice à faire porter la charge de cette compréhension sur l'opérateur en forfaitisant les charges et en y associant des objectifs de maîtrise à même de faire peser une incitation de maîtrise de ces coûts sur l'opérateur.

Toutefois ces mécanismes internes à la SNCF devront s'inscrire dans un environnement réglementaire de plus en plus contraint présenté ci-dessous.

Encadré 3 : Vers un encadrement de la séparation comptable de la SNCF

La séparation comptable des activités assurant des obligations de service public est en effet une exigence posée par la législation européenne à travers le règlement n° 1370/2007. Afin d'être en mesure de démontrer qu'il n'y a pas de surcompensation, il prévoit la séparation comptable des activités pouvant faire l'objet d'une contribution de la part d'une autorité publique et les autres activités éventuellement assurées par un opérateur.

Ces prescriptions sont reprises par le régulateur français dans sa décision n° 2015-035 portant adoption des lignes directrices relatives à l'application de l'article L. 2133-4 du code de transports. Conformément à ce cadre réglementaire, la SNCF a remis à l'ARAFER ses règles de séparation comptable sur lesquelles le régulateur doit rendre un avis avant la fin d'année 2016. Cela signifie qu'à l'heure actuelle les règles de séparation comptable en vigueur au sein de la SNCF et présentées à la mission n'ont pas été approuvées par une autorité indépendante.

Source : Entretien avec le secrétaire général de l'ARAFER.

Proposition n° 2 : L'existence d'un forfait couvrant l'essentiel des charges de l'exploitation doit être préservée afin que la contrainte de négociation du prix des prestations internes pèse sur l'opérateur et non l'autorité organisatrice qui ne dispose pas des éléments indispensables à la compréhension des mécanismes de facturation de l'entreprise.

3. Des modifications importantes sont aujourd'hui nécessaires pour donner une nouvelle dynamique à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire

3.1. La mise en place d'une nouvelle convention doit être l'occasion de créer un système plus vertueux où les responsabilités de chacun seront plus affirmées

3.1.1. Le précédent mécanisme conventionnel était à la source de nombreux effets pervers

3.1.1.1. Les termes initiaux de la convention ont fait que le déficit de l'activité n'a jamais été réellement couvert par la contribution de l'autorité organisatrice

La construction du système conventionnel devait permettre de limiter la dérive du déficit en fixant *a priori* l'évolution des produits et des charges dans un cadre donné où les facteurs d'évolution étaient connus des signataires.

Les hypothèses tant sur les recettes que sur les charges ont été invalidées par la réalité mais la décorrélation a été la plus manifeste sur les recettes.

Les perspectives de gains qui pouvaient exister pour l'opérateur, à condition que les recettes se maintiennent, ont été absorbées par l'effondrement du niveau de celles-ci. Le fonctionnement conventionnel fait que les comptes de l'activité ont été systématiquement déficitaires depuis son lancement. La convention prévoit les modalités suivantes pour le calcul de la contribution de l'AO :

- ◆ la couverture d'un niveau prévisionnel de déficit déterminé par :
 - une évolution forfaitaire des produits du trafic et une prise en compte au réel des compensations ;

Rapport

- une évolution forfaitaire de l'essentiel des charges (environ 70%) ;
- une prise en compte au réel des 30 % de charges restant ;
- la facturation des loyers pour l'utilisation du matériel roulant apporté par l'exploitant qui prévoit des frais financiers (5 %) et un taux de rémunération du capital investi (12,75 %) ;
- ◆ la rémunération de l'exploitant qui correspond à 3,2 % de l'objectif de recettes ;
- ◆ un dispositif de bonus-malus plafonné à plus ou moins 2,5 M€ ;
- ◆ la compensation éventuelle des décisions d'augmentation tarifaire non prises par l'autorité organisatrice.

L'essentiel des déterminants du niveau de la contribution sont donc forfaitaires et expliquent pourquoi le niveau de la contribution s'est écarté progressivement de la couverture réelle du déficit d'exploitation de l'activité. Le mécanisme en place permet de faire peser l'essentiel des risques de l'exploitation sur l'opérateur qui doit être en mesure d'adapter ses coûts au niveau de recette constaté. Cependant l'opérateur n'a pas la maîtrise du niveau d'offre et dispose d'une marge de manœuvre limitée pour réduire fortement ses coûts, ce qui explique que l'autorité organisatrice ait dû réévaluer le niveau de la contribution en 2012 et en 2015.

3.1.1.2. Les défauts de ce système ont poussé les parties à en chercher la meilleure optimisation possible au détriment du service public

L'engagement financier de l'État est ainsi limité par deux mécanismes complémentaires prévus par la convention :

- ◆ l'évolution encadrée et programmée de l'essentiel des paramètres servant à déterminer le niveau de déficit écarte tout risque de dérive de celui-ci. Les quelques charges pouvant évoluer librement, car facturées *ad valorem*, n'étant pas susceptibles de connaître des évolutions substantielles ;
- ◆ le montant total de la participation de l'État est plafonné à hauteur des disponibilités du CAS ce qui constitue une seconde corde de rappel dans l'hypothèse où les paramètres conventionnels viendraient à creuser le déficit de façon trop importante.

Toutefois cette situation très protectrice est aussi déresponsabilisante pour l'autorité organisatrice qui n'a pas réellement d'intérêt à agir notamment sur le niveau de l'offre pour tenter d'accompagner un retour vers l'équilibre. La réflexion sur les besoins réels du service public des TET a été ouverte seulement en 2015 par les travaux de la commission Duron et les décisions de fermeture de ligne qui avaient été actées à la signature de la convention ont parfois nécessité deux années pour se concrétiser.

À l'inverse l'opérateur n'a pas de réel intérêt à améliorer la situation de l'exploitation dans la mesure où le niveau de contribution de l'autorité organisatrice est peu susceptible d'évoluer quels que puissent être les progrès accomplis tant dans la maîtrise des charges que dans le développement des recettes.

C'est même le comportement inverse qui est redouté par une partie des acteurs du monde ferroviaire. En effet l'alimentation du CAS est assurée à 94 % par des prélèvements sur la SNCF. Or, si la situation de l'exploitation devait s'améliorer significativement et que l'État n'était pas dans l'obligation de mobiliser l'ensemble des financements disponibles alors la SNCF ne récupérerait pas l'intégralité des sommes auxquelles elle pourrait prétendre au titre de ses obligations de service public sur les TET. L'opérateur a donc intérêt à présenter un niveau de déficit autorisant le versement de l'ensemble des crédits disponibles dans le CAS. Ainsi la facture présentée en 2015 permet de solder l'intégralité des sommes non mobilisées par le CAS les années précédentes.

Rapport

La mission suggère ainsi une évolution du dispositif dont les termes initiaux devront s'appuyer sur un niveau structurel de déficit.

3.1.2. Le niveau de déficit structurel peut être apprécié à partir du déficit de l'année 2016 extourné de phénomènes non récurrents

3.1.2.1. Pour l'année 2016 l'opérateur présente un niveau de déficit toujours important

L'année 2016 doit marquer l'entrée dans un nouveau mécanisme conventionnel pour lequel il convient de déterminer un niveau de déficit structurel qui soit le plus fiable possible.

Le niveau affiché par l'opérateur traduit une dégradation supplémentaire, à périmètre constant, par rapport aux comptes de l'année 2015. L'augmentation du déficit tient principalement à la baisse des produits du trafic.

Par ailleurs le niveau des charges est en hausse contenue. Ce niveau de déficit témoigne de la bonne maîtrise de l'évolution des charges mais de leur faible réactivité à la baisse des recettes.

3.1.2.2. Le déficit structurel de l'activité doit être corrigé des éléments non récurrents

Toutefois le niveau de déficit doit faire l'objet de corrections qui permettent d'approcher plus fidèlement un niveau de déficit structurel pouvant constituer le point d'entrée de la nouvelle convention :

- ◆ la baisse des recettes semble surestimée notamment au vu de la politique commerciale annoncée par la direction d'Intercités pour 2016 et passant par un renforcement important des billets à tarifs réduits et un effet d'induction fort constaté sur les précédentes opérations du printemps 2015. À ce titre, la mission recommande de retenir un niveau de recettes supérieur aux prévisions faites par la SNCF. Ainsi la baisse des produits du trafic sera du même niveau en 2016 qu'en 2015 ;
- ◆ la signature d'une nouvelle convention dont les termes devront prévoir, à terme, un retour à l'équilibre de l'exploitation doit permettre une révision de la notation interne de l'activité pour lui permettre de retrouver des conditions de financement internes plus souples.
- ◆ les locations de matériels en 2016 connaissent une augmentation pour faire face à l'arrivée tardive des nouveaux matériels. Ces derniers devant être mis en circulation pour le service annuel 2017, il y a lieu de considérer que ce poste de charge baissera significativement dès l'année 2017. Au regard de l'âge moyen élevé du parc de matériel roulant, la baisse attendue pourrait être plus limitée;
- ◆ la fermeture annoncée par le secrétaire d'État aux transports de 6 lignes de trains de nuit va permettre une réduction importante du déficit dès l'exercice 2017. Si les lignes maintenues sont celles affichant le plus fort niveau de déficit, l'économie attendue est au minimum de 35 M€ (déduction faite des pertes de recette) ;
- ◆ l'amélioration des mécanismes internes de répartition des coûts constitue un axe de progrès important pour l'opérateur. Les économies qui peuvent en être attendues pour l'activité sont difficilement estimables mais les quelques éléments évoqués *supra* (charges de manœuvre, de mouvement, coût de la prestation commune) permettent d'envisager une réduction des charges de quelques millions d'€.

Rapport

L'ensemble de ces mesures permettent d'établir un niveau de déficit structurel moindre que celui annoncé par la SNCF. Ce point de départ n'implique pas, selon la mission, une augmentation de la contribution d'exploitation. Un tel niveau de déficit doit être couvert sur toute la durée de la convention, la période quinquennale retenue pour la nouvelle convention doit permettre d'atteindre un équilibre sur l'ensemble de la période sans augmentation de la participation de l'État.

En outre ces constats ne viennent pas remettre en cause le niveau de déficit réel attendu pour l'année 2016 notamment pour ce qui concerne les locations de matériels et les lignes de nuit qui circuleront pendant la majeure partie du service annuel 2016. La mission recommande à ce titre que l'arrêt définitif ne se fasse pas en cours de service annuel puisque l'essentiel des charges sont engagées et non récupérables par l'activité. À l'inverse les dates de fermeture devront être annoncées suffisamment en amont pour éviter l'engagement de charges pour assurer un service sur ces lignes en 2017. Le déficit supplémentaire de l'année 2016 pourrait ainsi ne pas être couvert lors de l'exercice mais sur toute la durée de la convention.

3.1.3. Le mécanisme de rémunération de l'opérateur doit être revu pour être plus incitatif

3.1.3.1. Le mode de calcul de la rémunération doit être plus dynamique

La rémunération actuelle de l'opérateur, dont le niveau ne figure dans aucun document conventionnel, est équivalente à 3,2 % de l'objectif de recette et a par conséquent été figé dès la signature de la première convention. Cela permettait de sécuriser cette rémunération à hauteur de 25 M€.

La mission considère que ce système de rémunération est peu incitatif pour l'opérateur dans la mesure où les résultats constatés de l'exploitation n'ont pas d'influence sur ce qui est effectivement perçu par l'opérateur. Il convient donc de mettre en place un nouveau système où la part fixe de la rémunération, celle sur laquelle l'opérateur est certain de pouvoir compter, est réduite par rapport au niveau précédemment constaté.

En outre cette partie fixe ne doit pas représenter une part majoritaire de la rémunération que peut escompter l'opérateur. La mise en place d'une part variable semble en effet de nature à pousser l'opérateur à s'engager sur l'amélioration de la marge opérationnelle (MOP) de l'exploitation. L'objectif d'amélioration de la MOP peut constituer la clé de ce nouveau dispositif dont les éléments devront être suffisamment ambitieux pour remettre l'opérateur en tension notamment :

- ◆ sur sa maîtrise des charges en intégrant dans l'évolution prévisionnelle de la MOP des objectifs de gains de productivité ;
- ◆ la capacité à maintenir le niveau de recettes, à offre constante, par la conduite d'une politique commerciale renouvelée dans un environnement concurrentiel nouveau.

La rémunération fixe devra donc se positionner dans une fourchette allant de 0 à 3,2 %, la mission propose de retenir un niveau de 1,5 % des produits estimés.

L'objectif d'évolution des charges est largement lié au niveau d'offre qui sera retenu par l'autorité organisatrice. À ce titre il doit pouvoir être défini en début de période pour laisser à l'exploitant la faculté de mettre en place les efforts nécessaires pour réaliser les gains de productivité attendus dans la convention.

Rapport

À l'inverse l'objectif de recettes pourra être révisé en cours de convention si les produits réalisés devaient s'éloigner de façon trop significative des ambitions affichées dans la convention pour éviter de retrouver un phénomène de décorrélation aussi important que dans la précédente convention. Un écart de plus de 10 % par rapport à l'objectif fixé pourrait justifier une révision de l'objectif de recettes fixé à l'opérateur notamment si des événements extérieurs, indépendants de sa volonté, ont pu obérer durablement le niveau des recettes.

La définition de l'évolution de ces deux variables permettra de déterminer un objectif de MOP qui sera fixé, pour chaque année de la convention, à l'opérateur. C'est la capacité à atteindre ou dépasser cet objectif qui pourra constituer la partie variable de la rémunération de l'opérateur :

- ◆ lorsque l'objectif sera atteint, l'opérateur pourra prétendre au versement de la part fixe de la rémunération ;
- ◆ lorsque l'objectif sera dépassé, la part variable de la rémunération de l'opérateur correspondra à 90 % de la différence par rapport à l'objectif et les 10 % restants viendront en déduction de la contribution versée par l'autorité organisatrice qui correspondra au déficit d'exploitation auquel s'ajoutent les rémunérations fixe et variable de l'opérateur ;
- ◆ lorsque l'objectif ne sera pas atteint, la part variable de la rémunération de l'opérateur viendra en déduction de la rémunération fixe à hauteur de 90 % de la différence et les 10 % restant viendront justifier une augmentation de la contribution de l'autorité organisatrice.

Tableau 5 : Nouvelle formule de rémunération de l'opérateur

	Objectif de MOP	MOP Réalisée	Rémunération fixe	Rémunération variable	Contribution de l'autorité organisatrice
Scénario 1 : objectif atteint (en M€)	- 320	- 320	10	0	330
Scénario 2 : objectif dépassé (en M€)	- 320	- 305	10	13,5	328,5
Scénario 3 : objectif non atteint (en M€)	- 320	- 330	10	- 9	331

Source : Mission.

La formule proposée par la mission semble suffisamment dynamique pour assurer une réelle prise en compte des attentes de l'autorité organisatrice par l'opérateur tout en incitant celle-ci à suivre de plus près l'exécution de la convention notamment d'un point de vue financier. Cependant la clé de partage peut être fixée différemment selon le niveau de risque que sera prêt à assumer l'AO dans cette convention. Dans l'hypothèse où la part de risque assumée par l'autorité organisatrice serait ramenée à 0, le nouveau système se rapprocherait fortement de celui en vigueur actuellement et qui a pu montrer ces limites.

L'amélioration de la MOP passe par les mesures exposées *infra* qui dessinent une perspective de retour vers un déséquilibre qui soit plus supportable pour les deux parties.

Proposition n° 3 : La rémunération de l'opérateur pourrait comporter une part fixe réduite (1,5 % des produits estimés) et une part variable fortement corrélée à l'écart entre une marge opérationnelle arrêtée avec l'autorité organisatrice lors de la signature de la convention et la marge effectivement réalisée à l'issue de l'exercice.

3.1.3.2. Les décisions prises en matière de renouvellement du matériel roulant ne justifient plus le maintien d'une rémunération spécifique du capital investi

Le niveau de rémunération du capital investi a été fixé par la convention à 12,75 % avant impôts pour l'ensemble des investissements réalisés par la SNCF dans le cadre du programme industriel défini par la convention. Cela s'inscrivait dans un contexte où l'ouverture à la concurrence était envisagée pour la fin de la période conventionnelle et où des investissements importants étaient nécessaires pour restaurer l'attractivité de l'offre.

L'environnement a fortement évolué puisque l'échéance d'une ouverture à la concurrence a été repoussée à 2023 date à laquelle il ne sera plus possible pour une autorité organisatrice d'attribuer directement la gestion de liaisons ferroviaires relevant d'obligations de service public sans passer par un appel d'offres.

En outre, la stratégie concernant le matériel roulant a également changé puisqu'à l'instar du choix fait par les AO régionales, notamment le STIF, le renouvellement du matériel roulant va désormais être porté par l'AO nationale. Toutefois la propriété des trains restera celle de la SNCF qui les conservera à l'issue de la convention.

Proposition n° 4 : La mission propose qu'il n'y ait pas de rémunération spécifique du capital. La couverture des dotations aux amortissements, nettes des subventions, et de frais financiers à hauteur de 3,5 % semble suffisante dans la mesure où l'opérateur reste propriétaire du matériel à l'issue de la convention. En outre la perspective du renouvellement du parc de matériel roulant par l'autorité organisatrice justifie de ne pas reprendre un système de rémunération du capital.

3.2. L'autorité organisatrice doit pouvoir disposer des moyens nécessaires au suivi de la convention

La mise en œuvre d'un système plus dynamique implique, pour l'autorité organisatrice, de disposer des outils nécessaires au suivi de ce système. Les mécanismes en place actuellement ne permettent pas de disposer d'un réel regard sur les conditions d'exécution de la convention.

3.2.1. Le suivi des objectifs fixés impose une plus grande transparence des évolutions de l'exploitation

L'introduction d'un partage du risque, même mineur, dans l'exécution de la convention impose à l'autorité organisatrice un suivi de l'exploitation au plus près de son exécution ce qu'elle n'est aujourd'hui pas en mesure de faire. La seule obligation contractuelle pesant actuellement sur l'exploitant étant la production de la facture en fin d'exercice. Sans revenir sur l'autonomie de gestion dont doit continuer à bénéficier l'exploitant, la production d'outils de suivi permettant de nourrir un dialogue sur l'évolution de l'exploitation semble indispensable. À l'heure actuelle, seules les données relatives à la qualité de l'offre font l'objet d'une information à un rythme trimestriel.

Au regard des difficultés rencontrées pour anticiper les évolutions de la fréquentation et par conséquent des recettes du trafic, il serait utile que les données commerciales fassent l'objet d'une communication mensuelle auprès de l'autorité organisatrice dans la mesure où celles-ci sont la première cause de la dégradation du déficit d'exploitation depuis 2011. Le suivi plus fin des informations relatives à la commercialisation doit mettre l'AO en position de demander à l'opérateur des actions correctrices en cas de chute rapide de la fréquentation, ou de baisse trop importante des prix mais également d'envisager des adaptations de l'offre au plus près des besoins constatés.

Rapport

Au-delà de ces données relatives à la fréquentation et aux recettes, l'évolution des comptes de l'activité doit être suivie de façon plus étroite à travers une transmission trimestrielle de l'évolution de ces comptes.

Les efforts de productivité qui seront demandés à l'opérateur devront également être documentés annuellement afin que l'AO s'assure que ces progrès ne se fassent pas au prix d'une dégradation de la qualité de service offerte aux usagers. Cette dernière restant mesurée par des indicateurs particuliers dont l'évolution est présentée *infra*.

La transparence sur ces différents sujets doit aussi permettre d'instaurer plus de confiance dans une relation entre exploitant et AO qui semble en manquer singulièrement aujourd'hui.

Proposition n° 5 : L'opérateur devra fournir régulièrement à l'autorité organisatrice des indicateurs de productivité pour les principaux postes de dépenses des TET, des statistiques commerciales mensuelles et un tableau de bord financier trimestriel.

3.2.2. L'affermissement de l'autorité organisatrice est essentiel pour accompagner l'exécution de la convention

L'organisation de l'autorité organisatrice s'est sensiblement améliorée à la suite des recommandations de la commission Duron. Les échanges que la mission a pu avoir avec les services déconcentrés ont permis de mettre en lumière les efforts de coordination faits par les services centraux pour associer plus étroitement leurs relais sur le terrain, que sont les agents des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), au suivi de la convention.

Les moyens humains de l'autorité organisatrice nationale restent, en nombre, assez nettement inférieurs à ceux des autorités régionales. Ainsi les services des autorités organisatrices Auvergne et Rhône-Alpes, en cours de rapprochement, gèrent un volume d'offre comparable à celui des TET (environ 32 millions de trains-kilomètre) avec des effectifs trois fois supérieurs à ceux de l'autorité organisatrice des TET.

La volonté d'affirmer la présence de l'autorité organisatrice auprès de l'opérateur dans un nouvel environnement conventionnel peut justifier la mise à disposition de moyens supplémentaires que ceux-ci soient humains ou techniques.

Proposition n° 6 : Les moyens de l'autorité organisatrice devraient être renforcés et les DREAL pourraient être organisées plus efficacement pour assurer un rôle de représentant local de l'autorité organisatrice, en s'appuyant notamment sur une meilleure définition de leurs missions de suivi de l'activité des TET.

3.3. Des mesures doivent être envisagées pour faciliter un retour vers une situation soutenable

3.3.1. Les mesures doivent d'abord être portées par l'opérateur qui doit s'inscrire dans une logique de gains de productivité et de développement des recettes

3.3.1.1. La résorption du déficit passe d'abord par des gains de productivité

Les évolutions constatées des charges de l'activité font état d'une réelle capacité de la structure à répercuter la baisse du trafic mais les hausses restent supérieures au rythme de l'inflation et se font dans un contexte d'effondrement des recettes.

Rapport

Afin d'atteindre les objectifs qui seront fixés par l'autorité organisatrice, l'opérateur devra naturellement œuvrer sur l'évolution des produits pour endiguer la fuite de la clientèle vers d'autres moyens de transport mais surtout sur sa capacité à produire une offre de transport à des coûts inférieurs à ceux constatés aujourd'hui.

A trafic constant des gains de productivité à hauteur de 1 % par an semblent constituer un objectif raisonnable. De plus, la SNCF affiche une hausse des charges en €/tk pour l'année 2016, l'objectif fixé semble donc atteignable pour l'opérateur en poursuivant les démarches de productivité déjà engagées. Ces économies s'entendent à environnement constant d'un point de vue fiscal notamment.

Si l'amélioration de la MOP relève de l'organisation de l'opérateur, la fixation d'un objectif plus ambitieux semble aujourd'hui constituer le seul moyen de mettre réellement la structure en tension pour améliorer ses *process* de production d'autant plus que des marges de manœuvre existent et ont été esquissées *supra* par la mission.

Proposition n° 7 : Un objectif d'amélioration de la productivité à hauteur d'une baisse d'1 % par an des charges hors péages semble constituer un objectif ambitieux mais atteignable par l'exploitant.

3.3.1.2. Il est possible d'améliorer la productivité des personnels à un cadre social constant

La question de la productivité des personnels fait d'ores et déjà partie des axes de progrès identifiés par la direction d'Intercités (cf. *supra*) et des avancées ont été réalisées ces dernières années, ces démarches s'inscrivent toutefois dans un cadre social relativement contraint.

Cependant les éléments fournis à la mission permettent de mettre en lumière quelques axes permettant d'envisager des efforts de productivité à environnement social constant :

- ◆ des écarts importants de productivité existent par exemple entre les différents établissements de traction. Ils sont un bon indice des marges de progrès qui existent dans certains établissements où le nombre de journées de service peut être sensiblement inférieur à celui constaté dans les établissements les plus performants. La mobilisation de ces établissements passe principalement par une action renforcée auprès de l'encadrement de proximité qui est en mesure d'organiser le travail de manière à optimiser l'emploi des ressources ;
- ◆ l'importance des départs en retraite dans les années à venir est une opportunité pour structurer différemment l'activité. Ce sont en effet 10 % des personnels de l'activité qui pourraient partir en retraite entre 2017 et 2019. Ce doit notamment être l'occasion de repenser l'implantation des équipes qui a déjà fait l'objet d'optimisations depuis 2012 mais peut être encore renforcée pour éviter la dispersion des effectifs qui ne permet d'assurer une gestion plus raisonnée des roulements

Ces améliorations, possibles à cadre social constant, doivent aussi être guidées par la perspective d'une ouverture à la concurrence qui pourrait se faire dès 2023 et qui doit inciter la SNCF à trouver les voies et moyens d'améliorer ses performances lorsque Transdev annonce, pour ses trains grandes lignes en Suède, des agents de conduite qui passent 72 % de temps en plus à conduire par journée de travail

3.3.1.3. L'arrivée de nouveaux matériels roulant peut engendrer des économies qui semblent aujourd'hui difficilement quantifiables

L'arrivée de nouvelles rames, dès le service annuel 2017, devrait fiabiliser les rames opérationnelles et augmenter leur disponibilité en limitant les taux d'indisponibilité du matériel liés à leur vétusté³⁰.

Aucune estimation du coût prévisionnel de la maintenance des nouvelles rames n'a été faite mais la direction technique d'Intercités ne pense pas constater de baisse importante des coûts de maintenance du fait de la technicité accrue des nouveaux matériels. À titre d'illustration, il est notamment évoqué l'accroissement exponentiel des câblages dans les rames, passés de quelques centaines de mètres au moment de la mise en service des trains circulant actuellement à plusieurs kilomètres dans les nouveaux matériels, engendrant ainsi de nouveaux coûts de maintenance dans le domaine électronique.

Les économies sur ce poste viendraient essentiellement de :

- ◆ la baisse des locations de matériel roulant ;
- ◆ l'amélioration de la disponibilité de matériel liée à la diminution des pannes ;
- ◆ la réduction du nombre de séries dans le parc de matériels.

Le parc compte aujourd'hui 15 types d'engins de traction différents, ce qui accroît les coûts de maintenance. L'arrivée des nouveaux matériels en 2017 devrait permettre de supprimer deux types d'automotrices âgées de 42 ans. Une réduction supplémentaire du nombre d'engins permettrait d'envisager à l'avenir la réalisation d'économies d'échelles et d'organisation dans les technicentres. Elle peut résulter de la rationalisation de la desserte d'Intercités, notamment par le transfert aux régions de certaines lignes. Cela pourra donner une plus grande cohérence aux lignes exploitées par Intercités et permettre ainsi cet effort de rationalisation du parc.

Enfin le basculement progressif d'un parc tracté vers un parc automoteur doit permettre de constater une baisse des charges associées de manœuvre et de mouvement qui ont été identifiés par la mission comme deux postes sur lesquels l'activité Intercités était fortement pénalisée par la vétusté de son matériel.

3.3.1.4. Certains postes de charges doivent faire l'objet d'un examen particulier

Au-delà des efforts à réaliser sur la productivité du matériel et du personnel, la mission a identifié *supra* les postes de charges qui devraient faire l'objet d'une attention particulière de la part de l'exploitant s'il veut aboutir à une pleine maîtrise de l'évolution des charges de l'activité :

- ◆ les charges de manœuvre et de mouvement sont pleinement liées à la vétusté du matériel et son renouvellement est une partie de la réponse, il semble que ces charges doivent faire l'objet de renégociations en interne afin qu'Intercités ne devienne pas le seul client sur lequel reposerait l'ensemble des coûts associés aux équipes et établissements en charge de ces opérations ;
- ◆ les charges de distribution doivent être encore réduites par un développement plus important des canaux de distribution les moins coûteux y compris en passant par des modulations tarifaires permettant d'orienter la clientèle vers ceux-ci ;

³⁰ SNCF Intercités a assuré à la mission ne pas être en mesure de suivre cet indicateur.

Rapport

- ◆ les charges de gares : le prix des prestations communes versées par Intercités, en particulier pour les gares d'Austerlitz et de Bercy, est à la source d'un surcoût important qui repose sur un modèle de tarification qui désavantage structurellement les gares à faible trafic. En effet les charges supportées par ces établissements sont sans rapport avec le trafic constaté qui devraient pouvoir être adaptées en conséquence.

Proposition n° 8 : La réinterrogation des clés de répartition les plus défavorables à l'activité constitue une marge de progrès significative dans la maîtrise des coûts supportés par Intercités.

3.3.2. Le développement des recettes doit constituer une priorité de l'opérateur au regard du nouveau contexte concurrentiel

Le contexte de cette nouvelle convention est désormais radicalement différent puisque la nature de la concurrence est connue et la nécessité de conduire une politique commerciale offensive auprès d'une clientèle moins captive qu'auparavant ne fait plus de doute. Les initiatives prises en 2015 doivent trouver une prolongation sur toute la durée de la nouvelle convention. La capacité à développer la fréquentation des trains passe par :

- ◆ un nouvel équilibre à construire, avec l'autorité organisatrice et les représentants des usagers, entre les trains à réservation obligatoire (ARO) et sans réservation obligatoire (SRO) ;
- ◆ un développement du *yield management*.

3.3.2.1. L'équilibre entre les trains à réservation obligatoire et sans réservation obligatoire doit être reconsidéré

Les trains SRO représentent actuellement une part majoritaire du chiffre d'affaires des trains Intercités. Ces trains servent prioritairement les intérêts de la clientèle pendulaire des TET qui ne souhaite pas avoir de contrainte horaire lorsqu'elle emprunte ces trains. Cette clientèle, majoritairement francilienne, ne constitue cependant que 10 % des passagers TET. Or l'absence de réservation à bord des trains présente quatre inconvénients pour l'exploitation des lignes TET :

- ◆ elle ne favorise pas l'optimisation du remplissage des trains. Les trains SRO affichent un taux de remplissage très inférieur aux trains ARO. Ce taux peut être amélioré avec un *yield management* dynamique (cf. *infra*) impossible à mettre en œuvre sur les trains où la réservation n'est pas obligatoire ;
- ◆ elle ne permet pas d'optimiser le nombre de voitures composant les trains et donc de réduire les coûts de maintenance ;
- ◆ elle ne permet pas à la SNCF de connaître plus précisément sa clientèle et donc calculer les compensations qui pourraient être versées par les AO régionales pour la clientèle qui voyage en bénéficiant des tarifications spécifiques régionales (cf. *infra*) ;
- ◆ elle facilite la fraude car les passagers peuvent monter sans billet. Le taux de fraude sur les trains SRO s'élève ainsi à 10 % alors qu'il se limite à 3 % sur les trains ARO ;

La mission est consciente des réticences des usagers à passer d'un train SRO à un train ARO, notamment celles des passagers TER qui souhaitent monter à bord des TET à la dernière minute, mais elle estime que cette réticence peut être surmontée si cette réservation se fait :

- ◆ sans frais supplémentaires alors que la réservation est aujourd'hui facturée 1,5 € ;
- ◆ si elle peut être prise peu de temps avant le départ du train jusqu'à 10 minutes grâce aux applications mobiles développées par la SNCF ;

Rapport

- ◆ si elle conduit à une baisse des prix en cohérence avec le développement du *yield management*.

Une solution intermédiaire pourrait être envisagée, si le choix de trains entièrement à réservation obligatoire n'était pas retenu. Les fédérations d'usagers accepteraient plus facilement une mixité des trains composés alors de voitures ARO et de voitures SRO. La SNCF ne s'est pas encore formellement prononcée sur la faisabilité technique et commerciale d'une telle organisation mais la direction d'Intercités n'y est pas défavorable et va engager des expérimentations sur certaines lignes.

Proposition n° 9 : L'augmentation du nombre de trains à réservation obligatoire (en partie ou en totalité) constitue un moyen d'améliorer le remplissage des trains et de réduire la fraude à bord. Ce changement doit se faire en coopération entre l'autorité organisatrice et l'opérateur et en concertation avec les représentants des usagers.

3.3.2.2. L'optimisation des recettes passe par un développement plus important du *yield management*

La SNCF pratique une optimisation de ses recettes sur tous les trains à réservation obligatoire (ARO) en proposant à la vente des tarifs variables en fonction de l'anticipation de réservation faite par les voyageurs. Cette politique commerciale renforcée en 2014 et 2015 du fait de la concurrence du covoiturage puis des cars, a permis de générer des recettes supplémentaires en 2015³¹ même si cette politique conduit *de facto* à une baisse des recettes moyennes par voyageur (pmvk) qui semble se poursuivre sur les premiers mois de l'année 2016.

Malgré cette politique on constate que le remplissage des trains avec ARO est plus faible pour les trains Intercités que pour les TGV. La mission estime que le *yield management* doit être intensifié, même au prix d'une chute supplémentaire des recettes moyennes unitaires afin accroître le volume global des recettes et d'augmenter la fréquentation des trains.

Un remplissage moyen qui augmenterait dans les trains ARO (dans l'hypothèse où ils pourraient représenter à terme 70 % du trafic) générerait des recettes supplémentaires sans augmentation des charges.

Proposition n° 10 : Le renforcement du *yield management* permettrait d'améliorer le remplissage des trains à réservation obligatoire pour un coût marginal négligeable.

3.3.2.3. Le modèle de tarification de la SNCF est structurellement défavorable aux TET

La tarification de la SNCF est très dégressive en fonction du kilométrage parcouru. Ainsi le prix du voyage est établi à partir d'une constante, définie en fonction de la distance, et d'un barème comportant dix niveaux de prix au kilomètre selon la distance parcourue (trois exemples sont présentés dans le tableau 12).

Tableau 6 : Paramètre de calcul du prix en fonction de la distance

Distance	Prix (en €/km)
1 à 16 km	0,19
110 à 149 km	0,14
500 à 799 km	0,09

Source : Conditions générales de vente janvier 2016, SNCF Voyageurs.

³¹ Selon les données communiquées à la mission par la direction commerciale SNCF Intercités.

Rapport

Cette tarification conduit à une recette moyenne pour les TET plus faible que pour les TER, malgré des politiques tarifaires régionales souvent attractives et plus faible également que pour les TGV.

Or les charges des TET sont pour une large part liées au kilométrage parcouru notamment les charges de circulation. La tarification de la SNCF semble donc insuffisamment liée aux coûts supportés par ses activités et elle handicape notamment la rentabilité des TET qui parcourent des longues distances.

La mission estime que ce dispositif n'est pas pleinement rationnel d'un strict point de vue économique et que toute modification tarifaire à l'avenir devrait porter prioritairement sur les moyennes et longues distances, au-delà de 150 km, afin d'amorcer un rapprochement entre les tarifs et les coûts.

En outre, le rapport *TET d'avenir* avait souligné que la tarification des TET n'était pas très élevée et, en tout état de cause, sensiblement inférieure à celle pratiquée dans les pays voisins.

Tableau 7 : Recettes des TET européens en 2013

	France	Allemagne	Angleterre	Suisse
Recette par voyageur kilomètre (en centimes d'€/km)	9,6	10,7	17,0	16,0

Source : Rapport Duron « TET agir pour l'avenir » mai 2015.

Une augmentation des tarifs ne pourra toutefois être légitime auprès des usagers que si elle s'inscrit dans une démarche d'amélioration nette du service. L'arrivée du nouveau matériel roulant peut être l'occasion d'initier la démarche de rattrapage tarifaire des longues distances par rapport aux distances plus courtes en présentant une offre de service sensiblement rehaussée.

Proposition n° 11 : La politique tarifaire de l'entreprise pourrait utilement être revue dans la perspective d'une modération de la dégressivité des prix en fonction de la distance. Cela doit permettre de rapprocher la recette moyenne par voyageur kilomètre des TET de celle des TER.

3.3.3. La qualité de service doit être renforcée et la non réalisation d'offre doit être plus fortement pénalisée

Les changements dans la politique tarifaire sont une source de méfiance de la part des usagers et ils doivent s'accompagner d'une meilleure prise en compte des enjeux de qualité de service.

Les représentants des usagers portent en effet un discours de dégradation de la qualité de service des TET depuis 2011 alors que les objectifs de qualité de service définis par la convention ont été atteints à leur niveau maximal dans la majorité des cas. La baisse nette de la fréquentation semble toutefois donner un certain crédit à la vision portée par les représentants des usagers³².

La mission estime ainsi que les indicateurs de qualité doivent être plus ambitieux et complétés avec de nouveaux indicateurs rendant les comparaisons possibles avec les autres réseaux de la SNCF. En outre les enquêtes de qualité de service doivent désormais être pilotées par l'AO pour vérifier l'atteinte des objectifs fixés.

³² Ce constat est endossé par le secrétariat d'État aux transports dans la feuille de route du gouvernement pour un nouvel avenir des trains d'équilibre du territoire présentée le 7 juillet 2015.

Rapport

Enfin la qualité de service est largement liée à la fiabilité du plan de transport. Les pénalités prévues pour la non réalisation d'offre dans la précédente convention étaient assez inopérantes car la marge de manœuvre de l'opérateur était assez large jusqu'à 3 % de non réalisation avant le déclenchement des pénalités. Dans les quatre conventions signées par la AO régionales étudiées par la mission le déclenchement se faisait plus tôt et dans deux cas dès 1 % de non réalisation de l'offre. La mission recommande qu'une non réalisation d'offre supérieure à 1 % déclenche un mécanisme de réfaction des charges dans la nouvelle convention. La réfaction se faisant par un prix au kilomètre d'offre non réalisé qu'il conviendra de déterminer dans la convention.

Proposition n° 12 : L'amélioration de la qualité de service doit être portée par des objectifs conventionnels plus ambitieux et parallèlement la non réalisation d'offre doit être mieux encadrée et se traduire sur une baisse du niveau de charge de l'exploitation.

3.4. Le retour vers un niveau de déficit maîtrisé passe en outre par la capacité de l'AO à porter les enjeux des TET dans le paysage ferroviaire français

3.4.1. Des actions relevant des prérogatives de l'AO sont nécessaires pour assurer une juste prise en compte des charges supportées par les TET

3.4.1.1. Des mécanismes de compensation doivent être mis en place de façon plus systématique avec les AOT régionales

Lors du transfert des services ferroviaires d'intérêt régional, il avait été prévu³³ que les voyageurs puissent continuer à utiliser indifféremment les TER et les TET sans réservation obligatoire sur des parcours comparables. Cependant les politiques tarifaires régionales et en particulier pour ce qui concerne les abonnements se sont révélées assez incitatives en termes de prix. Si le différentiel de recettes est compensé auprès de la SNCF pour les TER dans le cadre des conventions signées, cela n'est pas suffisamment le cas pour les TET.

Depuis la parution du décret relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs³⁴, il est désormais explicitement prévu, par l'article 21 du décret que la facilité accordée aux voyageurs de pouvoir emprunter indistinctement un TER ou un TET pour une même liaison fasse l'objet d'une compensation de la part de l'AO régionale dans le cas où la tarification régionale serait distincte de la tarification nationale.

Bien que cette disposition ne fût pas explicite jusqu'ici, la mission a pu constater qu'au moins une convention avait été signée, avec l'ancienne région Picardie, lors de la mise en place d'un abonnement *Picardie pass'actif*. Cette convention prévoit le versement d'une compensation pour les voyageurs souscrivant un abonnement auprès de l'AO régionale et qui empruntent les TET et elle s'est élevée à 2,2 M€ pour l'année 2015.

Cependant, dans la majorité des régions, il semblerait que les passagers TER montent effectivement à bord des TET, y compris ceux avec réservation obligatoire, munis de titres de transport relevant d'une tarification spécifique aux TER sans qu'aucune compensation ne soit prévue. Les TET contribuent ainsi à compléter l'offre ferroviaire régionale pour un coût nul pour l'AO régionale.

³³ Article 5 du décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional.

³⁴ Décret n° 2016-327 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageur et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités.

Rapport

La SNCF estime que l'absence de compensation de la part des AO régionales représente une perte annuelle de 15 M€ pour le réseau des TET. La mission ne dispose pas d'éléments pour confirmer ce chiffrage toutefois le niveau des compensations versées par l'AO Picardie permet de considérer que le chiffrage étendu à l'ensemble du réseau est crédible.

Il serait donc pertinent que l'AO nationale, forte des nouvelles dispositions réglementaires, conduise des négociations systématiques avec les AO régionales en vue de la mise en place de conventions permettant la compensation des charges supportées par le réseau TET pour le transport de voyageurs bénéficiant de conditions tarifaires particulières définies par les AO régionales.

Proposition n° 13 : L'autorité organisatrice nationale, en application des dispositions du décret n° 2016-327, pourra négocier avec chaque région une convention de compensation lorsque des tarifs régionaux sont applicables sur les TET.

3.4.1.2. Les relations avec le STIF doivent être revues à l'aune de la nouvelle politique tarifaire mise en place en 2015

En septembre 2015, le STIF a revu en profondeur sa politique tarifaire en substituant à un système d'abonnement dont la tarification était fonction de la distance un système à tarification unique sur l'ensemble du réseau pour les abonnés.

Les conséquences de la mise en place de ce *Pass navigo* unique sont multiples pour les TET et n'ont pas fait l'objet de compensation de la part du STIF³⁵. En effet, la mise en place de ce tarif avantageux pour les utilisateurs du réseau Transilien a généré des conséquences financières négatives pour Intercités en permettant un fort développement des comportements d'optimisation. Au premier rang de ceux-ci se trouve la soudure qui consiste, pour un voyageur, à cumuler deux abonnements pour un même trajet, un abonnement navigo jusqu'en limite de région parisienne et un abonnement train pour le dernier tronçon du voyage. Cette pratique est tolérée par la SNCF, qui prévoit des mécanismes de compensation entre AO, mais la mise en place de la nouvelle tarification s'est traduite par des pertes financières pour les TET :

- ◆ une perte directe d'un million d'euros de recettes liée à l'évolution du mécanisme de compensation des soudures prévu par la convention liant le STIF et la SNCF ;
- ◆ une perte de recettes liée à la baisse des ventes d'abonnements ayant pour origine ou destination Paris ;
- ◆ un développement de la soudure y compris dans des gares non desservies par les TET (l'exemple de la gare de Port-Villez (78) qui n'est plus desservie par aucun train et qui comptabilise pourtant 23 000 abonnés est le plus souvent cité par les interlocuteurs de la mission³⁶) ;
- ◆ un développement de la fraude sur les parties terminales des parcours des TET desservant le grand bassin parisien où l'occurrence des contrôles reste faible.

La perte cumulée pour Intercités est ainsi estimée entre 3 et 4 M€ par la SNCF.

Il ne semble pas opportun de revenir sur la soudure, désormais largement pratiquée par les voyageurs pendulaires, et l'interdire sur les gares où les TET ne s'arrêtent plus ne représenterait qu'un gain minime en déportant le problème de quelques kilomètres sur la ligne.

³⁵ Courriers de la direction Intercités à la DGITM en date des 8 et 27 juillet 2015

³⁶ Depuis le 14 décembre 2008, sa desserte ferroviaire a cessé dans le cadre du cadencement des trains en Île-de-France, à cause de sa trop faible fréquentation (cinq voyageurs par jour) et de ses quais trop courts pour accueillir les différents matériels s'y arrêtant (seules les deux premières voitures étaient à quai).

Rapport

La compensation de ces charges nouvelles passe donc par une négociation conduite par l'AO avec le STIF et qui permettrait d'aboutir à une plus juste prise en compte des effets directs et indirects du changement de politique tarifaire du STIF tout en conservant la complémentarité des offres au bénéfice des usagers.

Proposition n° 14 : L'autorité organisatrice des TET devrait négocier une mise à jour de la convention de compensation avec le STIF pour tenir compte de l'impact de sa nouvelle politique tarifaire.

3.4.2. L'ouverture du CAS à de nouveaux contributeurs doit pouvoir être envisagée à court et moyen termes

La possibilité d'assujettir d'autres entreprises à la CST et, si les conditions venaient à être remplies, à la TREF doit être sérieusement considérée notamment pour ce qui concerne les opérateurs ferroviaires assurant des liaisons internationales comme Eurostar, Thalys et Thello. Ces opérateurs pourraient être soumis à la CST pour la part de leur chiffre d'affaires réalisé sur le réseau ferré national.

La mise en place d'une telle évolution nécessiterait une modification de l'article 302 Z bis du code général des impôts qui prévoit aujourd'hui que la CST est due pour le chiffre d'affaires réalisé au titre des prestations de transport ferroviaire réalisées entre deux gares du réseau ferré national. La CST serait désormais due pour les prestations de transport ferroviaire réalisées entre deux gares du réseau ferré national ou entre une gare du réseau ferré national et la frontière.

Le chiffre d'affaires domestique de ces sociétés n'étant pas connu avec précision³⁷ la mission a réalisé des estimations sur le fondement des données publiques disponibles. Il a été considéré qu'une partie du chiffre d'affaires de ces trois entreprises était réalisé sur le réseau ferré national à hauteur de 590 M€. Dans cette hypothèse, en supposant qu'elles ne soient assujetties qu'à la CST, elles seraient redevables d'environ 12 M€ (cf. annexe II). Le taux de participation au CAS d'entreprises autres que la SNCF passerait ainsi de 6 à 9,5 %.

Les compagnies d'autocars pourraient aussi à terme être soumises à cette taxe car ils desservent des liaisons concurrentes de celles des TET sans supporter de contraintes en matière d'aménagement du territoire. Il convient néanmoins, selon la mission, d'attendre que le marché se soit consolidé. Dès lors que leur activité aura atteint un régime de croisière, une telle option paraît envisageable à la mission avec éventuellement un taux réduit par rapport au ferroviaire notamment pour tenir compte d'une capacité contributive différente de la clientèle sur laquelle sera, au final, pesera ladite taxe. Les projections de la mission conduisent à une recette estimée à 1 M€ à l'horizon 2019 pour un chiffre d'affaire prévisionnel de 50 M€.

Proposition n° 15 : Le CAS pourrait être alimenté par de nouveaux contributeurs, dans un premier temps les trains internationaux pour la partie domestique de leurs liaisons puis par les sociétés d'autocars, dans un second temps.

3.4.3. Les différentes mesures proposées par la mission doivent permettre d'équilibrer l'exploitation sur la durée de la nouvelle convention

Les mesures proposées par la mission permettent d'envisager la trajectoire suivante :

³⁷ La SNCF n'a pas été en mesure de le fournir à la mission y compris pour les entreprises dans lesquelles elle détient une participation.

Rapport

- ◆ une réduction des charges annuelles par application d'un taux forfaitaire d'amélioration de la productivité résultant en une baisse annuelle de 1 % des charges hors péages ;
- ◆ l'augmentation significative des produits d'exploitation sur quatre années par :
 - la négociation de conventions avec les régions prévoyant la compensation des tarifs régionaux pour un gain estimé à 15 M€ ;
 - un rééquilibrage des trains ARO/SRO;
 - une intensification du *yield management* sur les années 2017 à 2020.
- ◆ aucune augmentation tarifaire n'est intégrée compte tenu de la faible inflation attendue et de la concurrence des autres modes de transports, en outre l'intensification d'une politique de *yield management* induit *a minima* une stabilité de la recette au kilomètre ;
- ◆ L'augmentation des ressources du CAS de 12 M€ à compter de 2017 avec la taxation des transporteurs internationaux sur leurs trajets domestiques et de 1 M€ supplémentaires à compter de 2019 avec l'assujettissement des compagnies d'autocar à la CST ;
- ◆ une rémunération fixe de l'exploitant à hauteur d'1,5 % de l'objectif de recette et aucune rémunération spécifique du capital investi ;
- ◆ à compter de 2017 l'arrêt des six lignes de nuit a été intégré à hauteur d'une baisse des charges de 93 M€ et des produits de 58 M€ permettant une réduction de 35 M€ du déficit de l'exploitation.

La simulation de ces mesures, toutes choses égales par ailleurs pour ce qui concerne les décisions à venir relatives à l'offre et à la gouvernance des TET, permet d'envisager l'atteinte d'un équilibre annuel dès 2018 et d'un équilibre global couvrant le déficit de l'année 2016 à l'issue de la convention en 2020

Dans cette configuration il n'y pas de déficit résiduel à la charge de l'opérateur dans la mesure où les objectifs de dépenses et de recettes sont tenus. Si cette situation ne diffère pas fondamentalement de la précédente convention, les hypothèses retenues sont fondées sur les perspectives de l'année 2016 qui doivent constituer un point bas en termes de recettes et des dispositifs correctifs ont été prévus pour réviser la trajectoire en cas d'écart trop conséquent entre les prévisions et le réalisé.

Rapport

A Paris, le 3 juillet 2016

Christian Assailly
Ingénieur général des
ponts, des eaux et des forêts



Jean-François Verdier
Inspecteur général des
finances



David Genet
Inspecteur des finances



Liste des sigles utilisés

- ◆ ADC : agent de conduite ;
- ◆ AO/AOT : autorité organisatrice des transports ;
- ◆ ARAFER : autorité de régulation des activités ferroviaires et routières ;
- ◆ ARF : association des régions de France ;
- ◆ ARO : à réservation obligatoire ;
- ◆ ASCT : agent du service commercial des trains ;
- ◆ CAS : compte d'affectation spécial des services nationaux de transport conventionnés ;
- ◆ CMA : coût moyen par agent ;
- ◆ CST : contribution de solidarité territoriale ;
- ◆ ET : établissement de traction ;
- ◆ G&C : gares et connexions ;
- ◆ IC : Intercités ;
- ◆ IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau ;
- ◆ RA : redevance d'accès ;
- ◆ RMPP : rémunération moyenne par personnel en place ;
- ◆ SNCF : société nationale des chemins de fer français ;
- ◆ SRO : sans réservation obligatoire ;
- ◆ STIF : syndicat des transports d'Île-de-France ;
- ◆ TAT : taxe d'aménagement du territoire ;
- ◆ TC : technicentre ;
- ◆ TER : train express régional ;
- ◆ TET : train d'équilibre du territoire ;
- ◆ TGV : train grande vitesse ;
- ◆ Tk : train kilomètre ;
- ◆ TREF : taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires ;
- ◆ Vk : voyageur kilomètre ;