



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

TRAIN N°	Destination	Heure de départ	Voie	Observations
3281	LYON - PERR.	12:13	A	Arrivé
6767	MARSEILLE	12:22	B	Arrivé
1291	NICE	12:53	A	Annulé
5982	GRENOBLE	13:03	A	A l'heure
4441	DIJON	13:12	C	Retardé
5030	ST-ETIENNE	13:37	B	Retardé

Résumé de l'étude

Les trains régionaux (TER en région, RER et Transiliens en Ile-de-France) transportent chaque jour plus de 4 millions de voyageurs, une fréquentation en hausse de 34 % depuis 2002. Alors que les Conseils Régionaux, devenus les piliers du système, doivent être renouvelés en décembre 2015, l'UFC - Que Choisir a souhaité réaliser un bilan du fonctionnement des transports régionaux.

Le succès populaire des trains régionaux a en effet un coût, considérable : 10,3 milliards d'euros en 2013, dont 2,6 milliards à la charge directe des consommateurs. Les subventions atteignent quant à elles l'équivalent, hors investissements, de 7 800 € par abonné au TER et par an, et de 1 500 € en Ile-de-France. En cause, la dérive des coûts d'exploitation de la SNCF. Pour le TER, ceux-ci ont progressé de 87 % en 10 ans. Hors péages pour l'utilisation des rails, la SNCF a vu ses frais d'exploitation au kilomètre passer de 13,1 € à 18,5 €. Un emballement de 41 %, 2,3 fois plus élevé que l'inflation.

Cette situation est d'abord la conséquence du monopole dont la SNCF jouit sur le transport ferroviaire régional. Ainsi protégée, l'entreprise a délibérément fait le choix de son intérêt propre avant celui de ses clients, en consacrant plus que la totalité de ses gains de productivité (baisse de 14 % des effectifs entre 2003 et 2013) à l'augmentation de sa masse salariale (+ 16 %). Cette tendance est facilitée par l'opacité dans laquelle les régions sont maintenues, les empêchant de négocier au plus juste la rémunération de la SNCF.

Le service si cher payé n'est pourtant pas à la hauteur des attentes des consommateurs. Ainsi, en 2014, seulement 89,5 % des TER sont arrivés à destination avec un retard inférieur à 6 minutes, bien loin des performances de nos voisins européens comme l'Allemagne (94,9 %) ou l'Autriche (96,4 %). En Ile-de-France, la situation n'est pas plus brillante, avec en moyenne 11,5 % des voyageurs qui subissent un retard. Une ponctualité très variable selon les lignes, qui peut descendre à moins de 85 % de voyageurs à l'heure sur la ligne A du RER, qui compte un million de voyageurs quotidiens.

Et encore ces chiffres officiels ne sont-ils qu'un reflet amincissant des difficultés réellement vécues par les usagers. Notre analyse montre en effet que les données officielles masquent une grande partie des trains annulés, puisque sortent des statistiques les trains annulés au plus tard la veille avant 16h. Ces annulations masquées, clairement ressenties par les usagers, concernent jusqu'à 10 % des TER chaque mois. De même, les retards de moins de 6 minutes ne sont pas comptabilisés.

Ces piètres résultats, qui ne montrent aucune amélioration notable depuis dix ans, témoignent de l'insuffisance de l'incitation financière imposée par les Régions aux transporteurs ferroviaires pour améliorer leurs performances : cette rémunération variable plafonne en effet à moins de 1 % de la subvention d'exploitation totale.

Face à ces constats marquant les échecs lourds et durables de la SNCF et de la RATP sur le transport régional, l'UFC – Que Choisir agit sur plusieurs fronts, pour obtenir :

- une baisse automatique du tarif de l'abonnement aux trains régionaux en cas de retards récurrents sur un mois donné ;
- le renforcement des mécanismes de pénalités de la SNCF et de la RATP en cas de non-respect des exigences de qualité ;
- l'expérimentation de l'ouverture à la concurrence de l'exploitation des trains régionaux pour les régions qui le souhaitent, qui permettrait jusqu'à 20 % d'économies sur l'exploitation.

Contenu

I. Trains régionaux : un succès de fréquentation porté par les subventions publiques.....	4
1. Un succès populaire indéniable.....	4
2. Coût du carburant et développement de l’offre expliquent cette progression	6
3. Un service coûteux, largement financé par la puissance publique	8
II. L’inquiétante dérive des coûts d’exploitation des trains régionaux	13
1. TER : des coûts d’exploitation hors de contrôle	13
2. TER allemands : une exploitation un tiers moins coûteuse qu’en France	15
3. Monopole et opacité expliquent la non-maîtrise des coûts en France	17
III. Qualité de service : les trains régionaux à la traîne sur la ponctualité... 21	21
1. Ponctualité des TER : moins de neuf trains sur dix ponctuels	21
2. Une mesure des retards qui sous-estime les difficultés réelles des voyageurs	25
3. Trains régionaux d’Ile-de-France : une majorité de lignes malades.....	28
4. Des incitations financières à l’amélioration de la qualité insuffisantes	30
IV. L’UFC – Que Choisir agit pour améliorer le quotidien des voyageurs des trains régionaux.....	35
1. Nos demandes aux pouvoirs publics	35
2. L’UFC – Que Choisir dépose un recours gracieux auprès du Syndicat des transports d’Ile-de-France (Stif).....	36
3. L’UFC – Que Choisir mobilise les consommateurs	36
Annexe 1 : Recours de l’UFC – Que Choisir devant le Syndicat des transports d’Ile-de-France (STIF).....	37
Annexe 2 : Estimation des coûts du transport ferroviaire en Ile-de-France.....	39

I. Trains régionaux : un succès de fréquentation porté par les subventions publiques

1. Un succès populaire indéniable

1.1. Les trains régionaux transportent plus de 4 millions de voyageurs par jour

Une organisation par les Conseils Régionaux depuis 2002

Le transport ferroviaire régional a représenté en 2013 3,1 % des déplacements des Français¹. Une part en progression depuis 2000, où elle était de 2,5 %. Les transports ferrés régionaux transportent quotidiennement 4,3 millions de voyageurs², notamment suite à la relance de ce mode de transport en régions au début des années 2000.

En effet, depuis 2002, les Conseils régionaux sont devenus Autorités organisatrices des transports (AOT) : la politique ferroviaire leur incombe donc. C'est aux régions de définir l'offre ferroviaire souhaitée, et de la financer. Elles reçoivent pour cela une dotation de l'Etat, qui ne couvre toutefois que partiellement leurs dépenses, le solde étant apporté par leurs ressources propres et les recettes de billetterie.

Les transports ferrés régionaux recourent trois services différents :

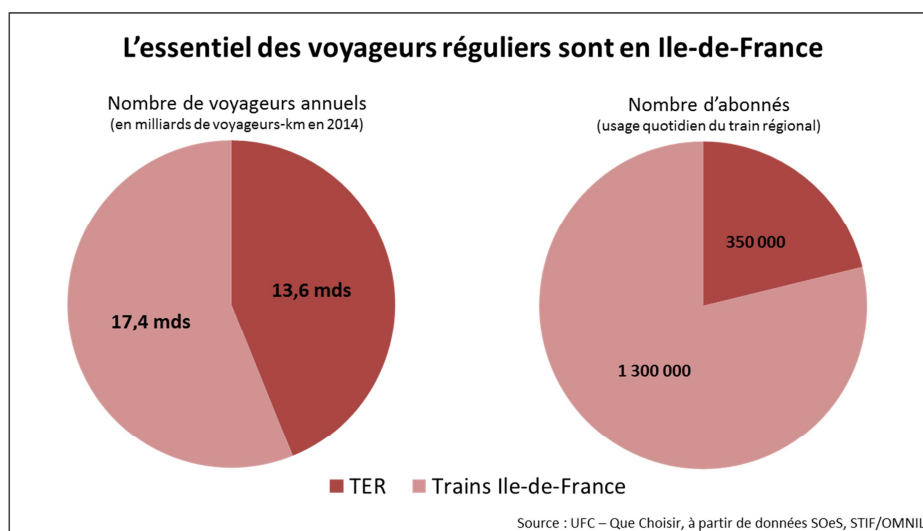
- en région, les Transports Express Régionaux (TER), exploités par la SNCF ;
- en Ile-de-France, les cinq lignes du Réseau Express Régional (RER) d'une part, et les trains de banlieue, dits Transiliens, d'autre part. Ils sont principalement exploités par la SNCF, sauf les lignes A et B du RER, exploitées conjointement par la SNCF et la RATP.

Une fréquentation encore largement francilienne

Pour des raisons historiques, d'étendue du réseau et de concentration urbaine, l'essentiel des voyageurs des trains régionaux se situe aujourd'hui en région parisienne.

¹ Source : Calculs de l'UFC – Que Choisir, à partir des données du Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du Ministère de l'Ecologie. Expression en voyageurs-kilomètres, indicateur qui s'obtient en multipliant le nombre de voyageurs par leur distance parcourue unitaire (deux voyageurs qui effectuent un trajet de 50 km sont ainsi comptabilisés dans les statistiques pour 100 voyageurs-km).

² Une personne effectuant un aller-retour sur une journée compte pour deux voyageurs



En 2014, les TER ont transporté 44 % des voyageurs des trains régionaux, avec 13,6 milliards de voyageurs-km, quand les trains d'Ile-de-France (RER et Transiliens) en ont représenté 56 %, soit 17,4 milliards de voyageurs-km³.

Toutefois, les distances parcourues étant en moyenne plus longues en région qu'en Ile-de-France (38 km contre 14 km⁴), la présentation en voyageurs-km sous-représente le nombre d'usagers du train en région parisienne. En effet, on estime que les trains régionaux d'Ile-de-France accueillent 3,3 millions de voyageurs chaque jour⁵, contre 1 million pour les TER⁶.

Il faut en outre tenir compte du fait qu'une partie des utilisateurs de TER ne sont pas des utilisateurs quotidiens, mais des voyageurs qui empruntent les trains régionaux en correspondance des trains grande ligne (TGV, Intercités). En termes d'usagers quotidiens, la SNCF annonce 350 000 abonnés au TER, tandis que l'on peut estimer que 1,3 million de personnes utilisent chaque jour un train de la région parisienne pour se rendre à leur travail⁷.

Ainsi, huit utilisateurs réguliers des trains régionaux sur dix vivent en région parisienne.

³ Source : Estimations UFC – Que Choisir, à partir des données du Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du Ministère de l'Ecologie et de l'Observatoire de la mobilité en Ile-de-France (Omnil) dépendant du Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF)

⁴ Source : pour l'Ile-de-France, donnée STIF/OMNIL pour 2013. Pour les TER : estimation UFC – Que Choisir, à partir du nombre de voyageurs quotidiens communiqué par la SNCF.

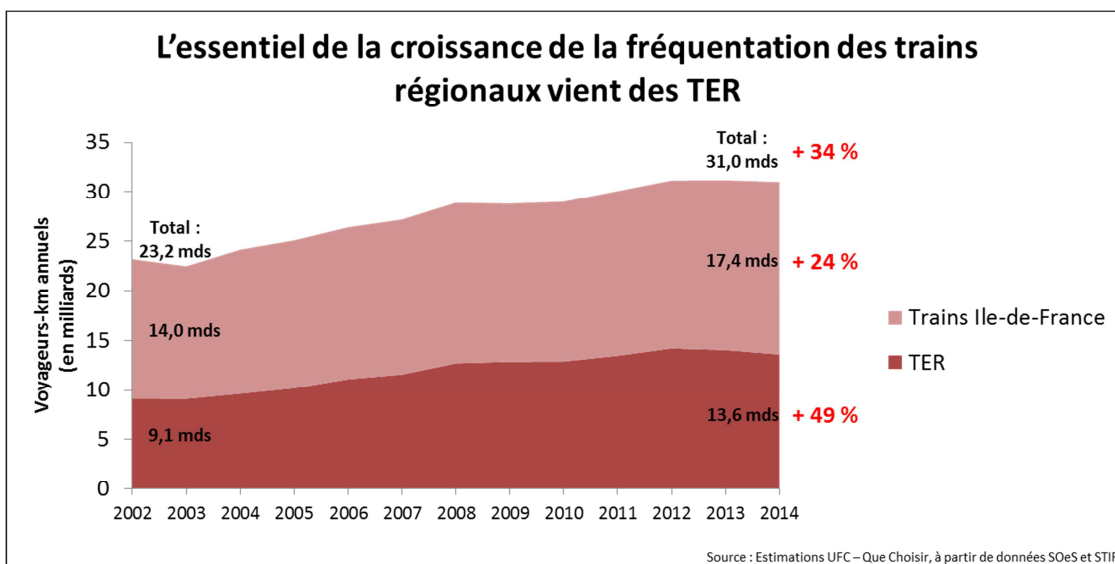
⁵ Source : OMNIL. Total annuel 2013 (1 205 millions de voyageurs) ramené à une journée moyenne

⁶ Source : communication SNCF

⁷ Estimation UFC – Que Choisir, à partir du nombre d'entrées quotidiennes dans les gares SNCF d'Ile-de-France les jours ouvrables. Les trajets en RER intra-muros ne sont pas comptabilisés ici.

1.2. Une augmentation de 34 % de la fréquentation des trains régionaux depuis 2002

Les transports régionaux ont connu une forte croissance de leur fréquentation depuis 2002.



Ce mode de transport a vu sa fréquentation augmenter de 33,8 % entre 2002 et 2014⁸. Dans le détail, la progression a surtout été soutenue en régions (+ 3,4 % par an en moyenne pendant les douze dernières années), même si elle a été également significative en Ile-de-France (+ 1,8 % par an en moyenne).

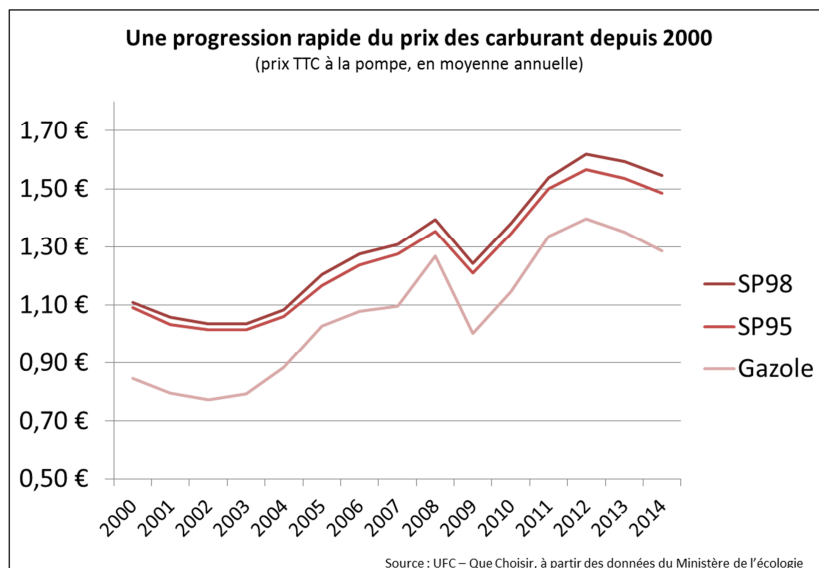
Il faut toutefois noter une diminution de la fréquentation des TER depuis 2012 (- 4 %), qui s'expliquerait, selon la SNCF, par une désaffection des voyageurs occasionnels. On peut également faire l'hypothèse que le développement du covoiturage, rapide depuis 2012, a pu jouer, tout comme la baisse du prix des carburants.

2. Coût du carburant et développement de l'offre expliquent cette progression

2.1. Une tendance à la hausse du prix des carburants

Le transport ferré régional a ainsi pris une part importante dans les transports quotidiens des consommateurs. Cette croissance a pu être accentuée par la croissance rapide du prix des carburants.

⁸ Source : Estimation UFC – Que Choisir, à partir des données SOeS et OMNIL

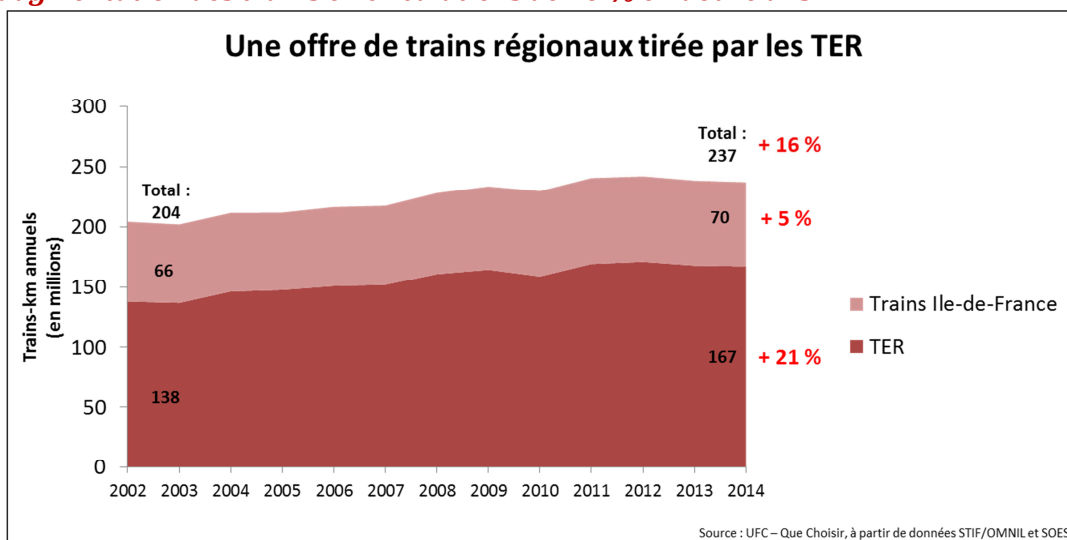


Ainsi, la tendance des prix des carburants a été celle d'une augmentation régulière au cours de la décennie passée, la hausse des prix à la pompe atteignant 54 et 56 % entre le point bas de 2002 et le point haut de 2012 pour le Sans-plomb 95 et 98, et même 81 % pour le gazole⁹. Sur la même période, l'inflation n'a été que de 19 %¹⁰. Depuis 2012, on note toutefois une baisse sensible du prix des carburants. Mais cette tendance de fond a aussi rencontré, en région, un mouvement puissant de relance des transports régionaux.

2.2. La relance des trains régionaux, principalement portée par les Régions

Les changements intervenus dans l'offre régionale ferroviaire sont d'abord la conséquence de la « régionalisation » des TER, c'est-à-dire de la gestion par les Conseils Régionaux, et non plus par l'Etat, de l'offre ferroviaire régionale. Cela s'est traduit par une augmentation de l'offre et par un niveau élevé d'investissement, notamment pour renouveler les trains.

Une augmentation des trains en circulations de 16 % en douze ans

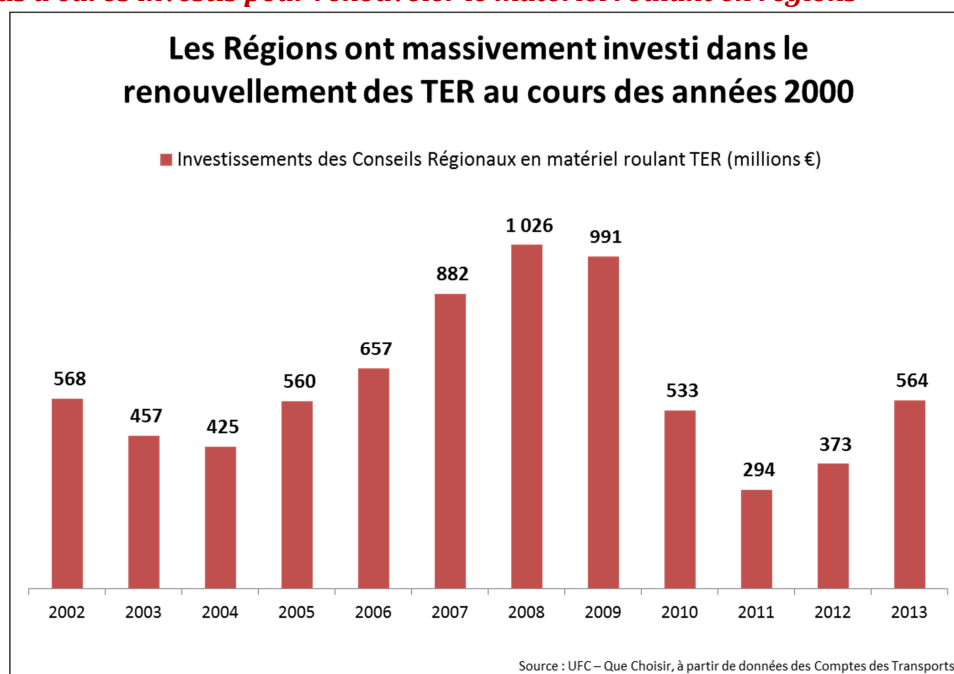


⁹ Source : UFC – Que Choisir, à partir des données du ministère de l'Écologie

¹⁰ Source : INSEE

C'est ainsi que, alors qu'en 2002 la SNCF et la RATP n'offraient aux consommateurs que 204 millions de trains-km, l'offre a crû continuellement, pour atteindre, en 2014, 237 millions de trains-km, soit une progression de 16 %¹¹. Si les TER, sur la période, ont vu leur offre se développer rapidement (+ 21 %), les trains en circulation en région parisienne ont connu une croissance beaucoup plus modérée de 5 %.

7 milliards d'euros investis pour renouveler le matériel roulant en régions



L'action des Conseils régionaux a porté non seulement sur le développement de l'offre de trains disponibles, mais également sur le matériel roulant, à travers des investissements lourds pour renouveler les trains affectés au TER. Les régions ont ainsi investi 7,33 milliards d'euros dans du nouveau matériel roulant ou dans sa réhabilitation entre 2002 et 2013. Les investissements ont atteint un pic de 2007 à 2009, à près d'un milliard d'euros par an, avant de freiner depuis.

3. Un service coûteux, largement financé par la puissance publique

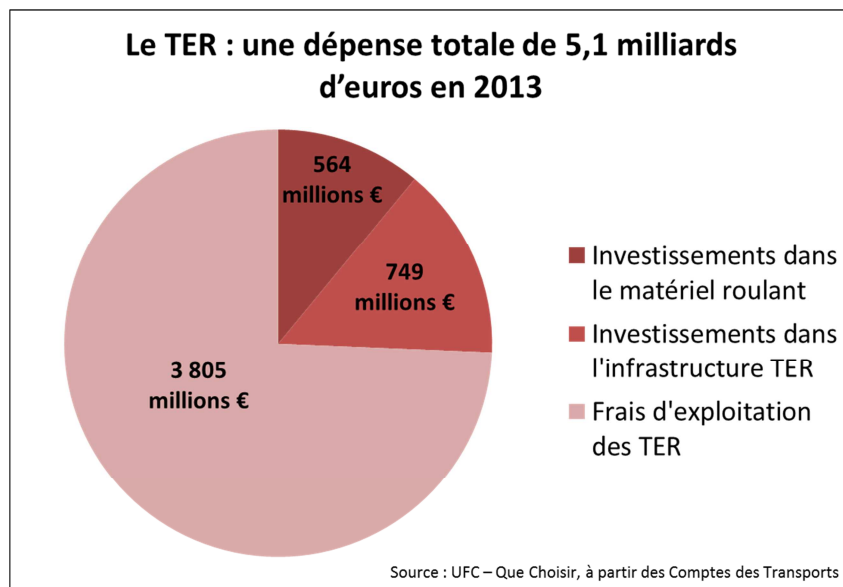
L'expansion du transport ferré régional s'est logiquement traduite par une augmentation des sommes consacrées collectivement à ce service. Dans les faits, l'essentiel des coûts est couvert par des subventions publiques, les usagers n'en assumant qu'une part limitée.

3.1. TER : un coût par abonné exorbitant

Les TER ont coûté 5,1 milliards d'euros en 2013

5,12 milliards d'euros ont été consacrés aux TER en 2013.

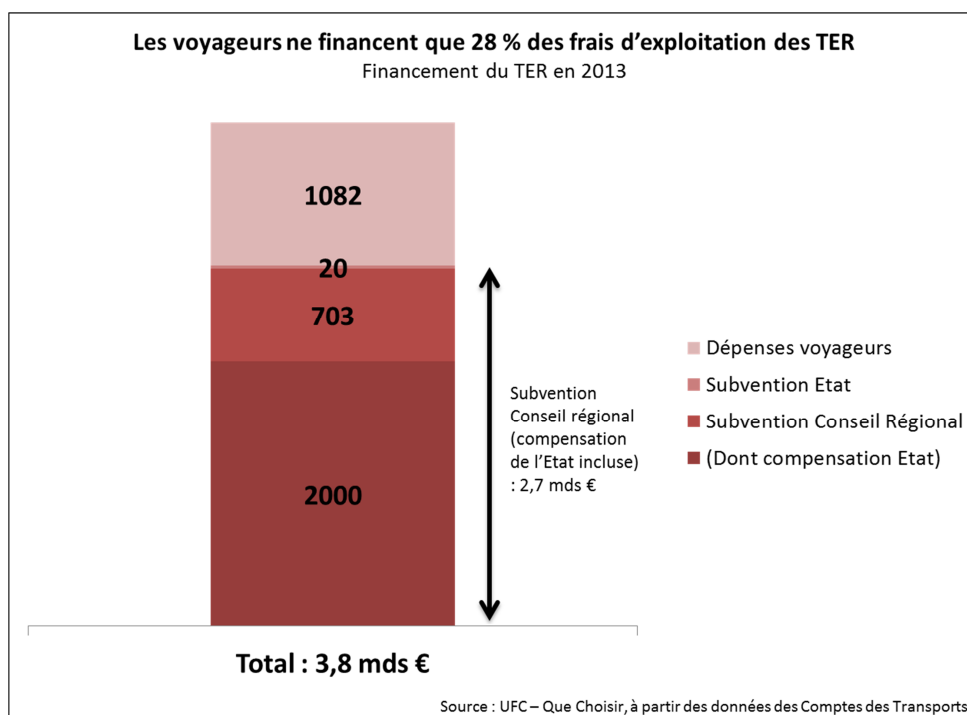
¹¹ Calculs UFC – Que Choisir, à partir des données Omnil et TDIE



On peut ainsi estimer le coût total de l'exploitation des trains régionaux (hors Ile-de-France) à 3,81 milliards d'euros en 2013¹². Auquel il convient d'ajouter, pour avoir une vue complète des dépenses engagées par la collectivité, les achats de matériel roulant (locomotives, wagons), financés par les Régions pour 564 millions d'euros la même année. Enfin, les Conseils Régionaux ont investi 749 millions d'euros en 2013 dans les infrastructures, par le biais d'une subvention à Réseau Ferré de France (RFF, devenu SNCF Réseau en 2015).

Des usagers très minoritaires dans le financement du TER

Cette dépense n'incombe que très minoritairement aux voyageurs eux-mêmes. Ainsi, l'investissement en matériel roulant est-il entièrement financé par les Conseils régionaux, donc par les contribuables (ménages et entreprises).



¹² Source UFC – Que Choisir, à partir des données des Comptes des Transports 2013

Concernant les frais d'exploitation (3,8 milliards d'euros en 2013), les recettes voyageurs n'en couvrent que 28 %. Les billets et abonnements payés par les voyageurs ne s'élèvent en effet qu'à 1,08 milliard d'euros. La subvention publique d'exploitation, quant à elle, se monte à 2,72 milliards d'euros, quasi-exclusivement versée par les conseils régionaux (l'Etat s'acquitte d'une subvention de 20 millions d'euros par an pour compenser les tarifs réduits des militaires). Pour autant, la contribution réelle des conseils régionaux est plus faible, puisque l'Etat leur reverse une compensation pour la gestion des trains régionaux, qui s'est élevée en 2013 à 2 milliards d'euros. Les régions ont donc contribué directement à l'exploitation des TER à hauteur de 703 millions d'euros.

Une subvention d'exploitation publique de 7,5 € par passager... ou 7800 € par abonné

Hors dépenses d'investissements, le TER a représenté un coût pour les pouvoirs publics de 2,72 milliards d'euros en 2013.

Coût pour les finances publiques de l'exploitation du TER (Données 2013)	
Subvention publique annuelle d'exploitation au TER	2,72 mds €
Subvention publique par passager transporté	7,5 €
Subvention publique annuelle rapportée au nombre d'abonnés TER	7 800 €

Estimations UFC – Que Choisir, à partir des données des Comptes des transports et de la SNCF

Cela signifie que la subvention publique pour l'exploitation des trains atteint 7,5 € pour chaque voyageur transporté par un TER. Si l'on rapporte la subvention publique au nombre d'abonnés au TER, c'est-à-dire au nombre de personnes qui utilisent le train à une fréquence quotidienne, le plus souvent pour se rendre sur leur lieu de travail ou d'études, la subvention représente même 7 800 € par abonné et par an !

3.2. Trains régionaux d'Ile-de-France : une participation financière des voyageurs plus élevée que pour le TER

En Ile-de-France, les trains régionaux sont exploités par deux opérateurs différents :

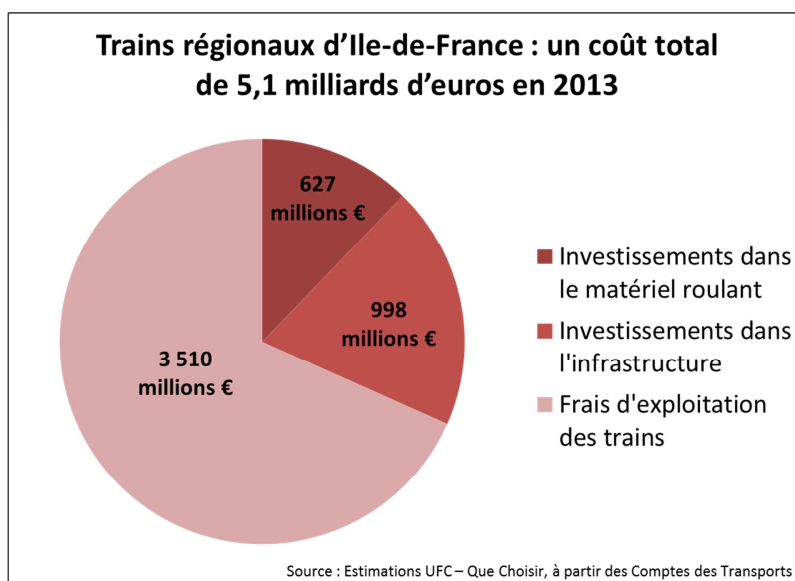
- la SNCF, pour la totalité des lignes de Transiliens, les RER C, D et E, et une partie des lignes de RER A et B ;
- la RATP, pour une partie des lignes de RER A et B.

Plus de 80 % des trains régionaux d'Ile-de-France sont donc exploités par la SNCF, qui a fait circuler 57,3 millions de trains-km en 2014, contre 12,6 millions pour la RATP¹³.

RER / Transiliens : un coût total de 5,1 milliards d'euros en 2013

On peut estimer le coût total des trains d'Ile-de-France en 2013 à 5,135 milliards d'euros.

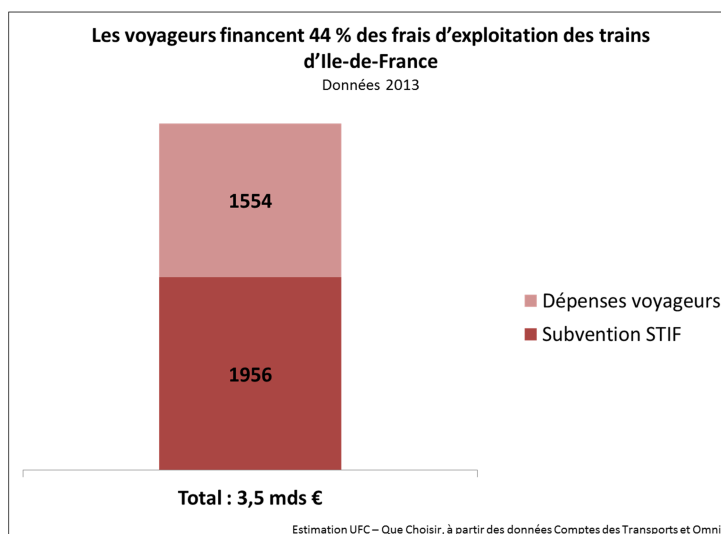
¹³ Source : STIF / OMNIL



Dans le détail, en 2013, l'exploitation des RER et Transiliens a coûté 3,5 milliards d'euros. S'y ajoutent les dépenses d'investissement, estimées à 627 millions d'euros pour le matériel roulant et 998 millions d'euros pour l'infrastructure, soit 1,625 milliard d'euros d'investissements en 2013.¹⁴

Une participation financière des usagers à hauteur de 44 %

Les seuls frais d'exploitation des trains d'Ile-de-France sont estimés à 3,5 milliards d'euros pour 2013.



Sur ce total, la contribution des voyageurs (remboursement partiel de l'abonnement par l'employeur incluse) s'élève à 1,55 milliard d'euros, soit 44 %. Ainsi, les usagers d'Ile-de-France participent nettement plus que ceux des autres régions (28 % en moyenne) au coût du transport ferroviaire.

Le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) fournit une subvention annuelle pour les trains régionaux estimée à 1,96 milliard d'euros.

¹⁴ Estimations UFC – Que Choisir, à partir des données des Comptes des transports et de la RATP. Voir en annexe les détails méthodologiques.

Une subvention publique d'exploitation par voyageur 4 à 5 fois moindre que pour le TER

On peut estimer le coût pour le contribuable de l'exploitation des trains régionaux d'Ile-de-France à 1,96 milliard d'euros en 2013.

Coût pour les finances publiques de l'exploitation des trains d'Ile-de-France (Données 2013)	
Subvention publique annuelle d'exploitation aux RER/Transiliens	1,96 md €
Subvention publique par passager transporté	1,6 €
Subvention publique annuelle rapportée au nombre d'abonnés Transiliens	1 500 €

Estimations UFC – Que Choisir, à partir des données Comptes des transports, SNCF, OMNIL

Compte tenu du nombre de voyageurs annuels (1,205 milliard) sur les trains d'Ile-de-France, la subvention publique par passager atteint 1,60 €. Ramenée à notre estimation d'abonnés utilisant quotidiennement les trains régionaux (1,3 million), la subvention représente 1 500 € par abonné. Selon le critère, la subvention publique est ainsi proportionnellement 4 à 5 fois moindre que pour les TER.

Avec plus de 4 millions de voyageurs par jour, et 1,65 million d'abonnés, les trains régionaux constituent un mode de transport à l'utilisation développée et en croissance (+ 34 % depuis 2002). Ce succès populaire s'explique par l'augmentation du prix des carburants, mais surtout par le développement de l'offre ferroviaire. Pour autant, cette politique est coûteuse. La France a consacré en 2013 10,3 milliards d'euros à ses trains régionaux, dont 7,6 milliards d'euros de subventions publiques (investissements inclus).

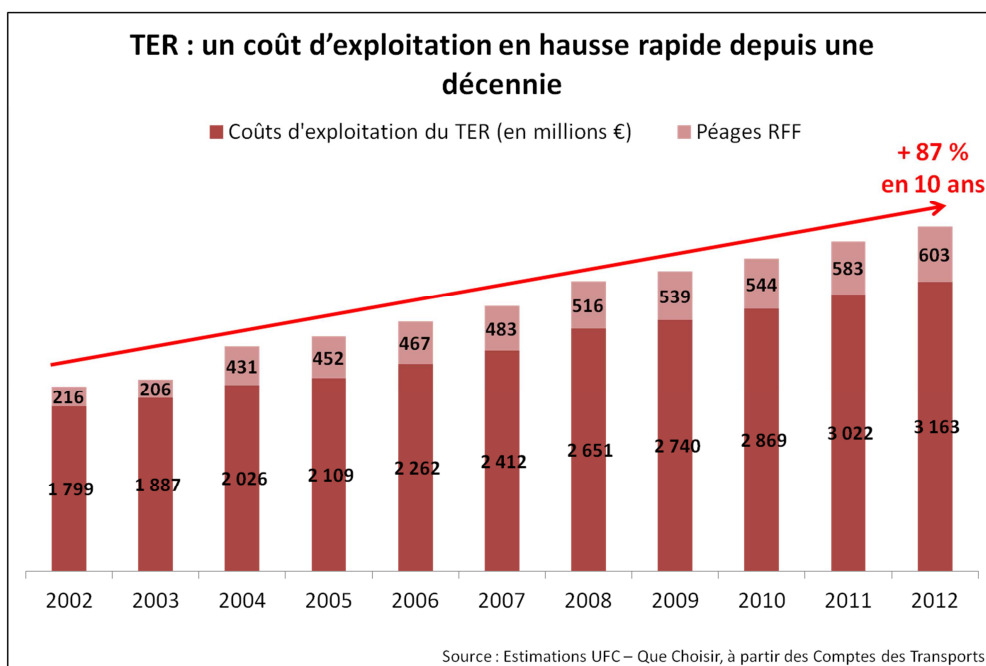
II. L'inquiétante dérive des coûts d'exploitation des trains régionaux

Le transport ferroviaire régional mobilise ainsi 10,3 milliards d'euros par an, dont 7,3 milliards pour les seuls frais d'exploitation. Compte tenu du monopole dont bénéficie la SNCF (partagé avec la RATP en Ile-de-France), il est légitime de s'interroger sur la bonne utilisation de ces ressources.

1. TER : des coûts d'exploitation hors de contrôle

1.1. Une augmentation des coûts d'exploitation de près de 90 % en une décennie

Suite à la relance du TER au début de la décennie passée, il est naturel que le coût total d'exploitation des TER ait progressé.

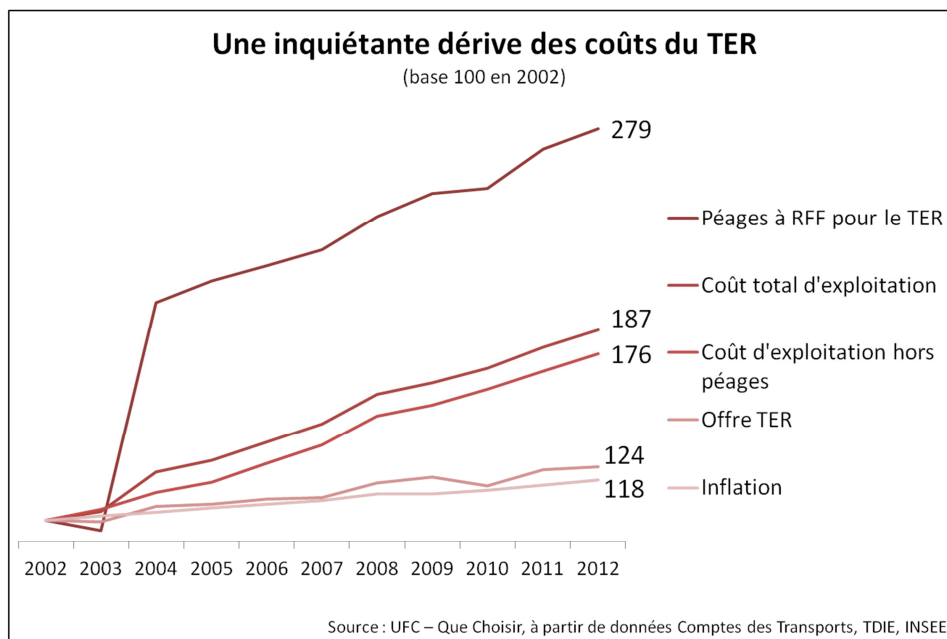


Mais entre 2002 et 2012, ce coût total a crû de 87 %, ce qui signifie une hausse vertigineuse de 5,9 % par an ! Parmi ces coûts, les péages versés par la SNCF à Réseau ferré de France (RFF) ont pour leur part été multipliés par près de trois, mais ce n'est pas déterminant. L'évolution des coûts directement imputable à la SNCF, hors péages, est de + 76 %.

1.2. Un coût au kilomètre qui s'emballe, malgré un contexte favorable

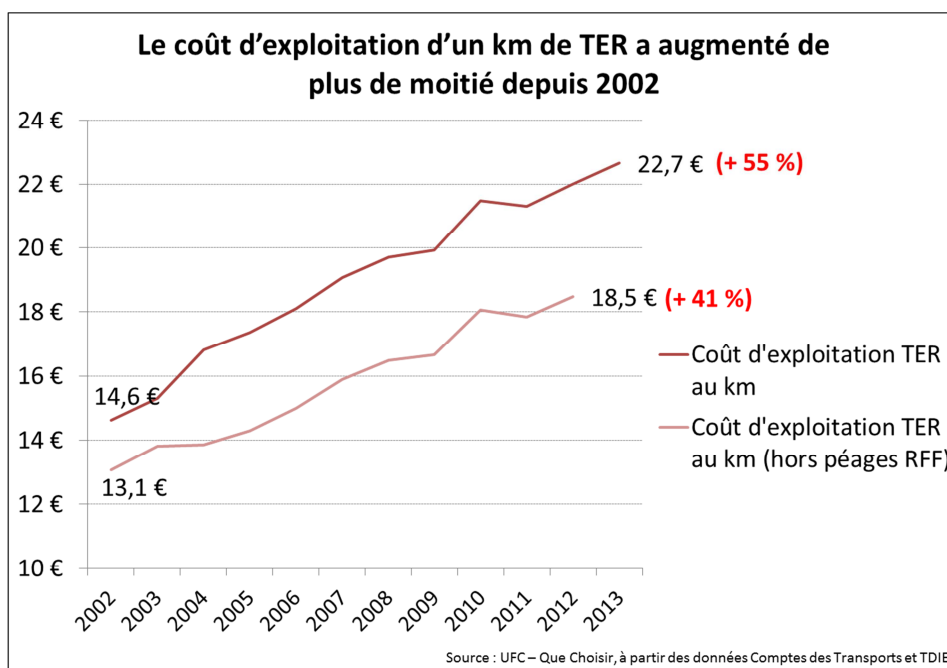
Une hausse des coûts trois fois plus rapide que celle du trafic TER

La hausse des coûts d'exploitation a dépassé de loin l'augmentation des trains en circulation.



Ainsi, alors qu'entre 2002 et 2012, le niveau général des prix et l'offre de trains TER en circulation ont augmenté d'environ 20 % (respectivement 18 % et 24 %), le coût total d'exploitation du TER a crû lui de 87 %, et de 76 % hors péages.

Depuis la relance du TER, les coûts de la SNCF au sens strict (hors péages pour l'utilisation des voies) ont ainsi progressé 3 fois plus rapidement que le nombre de trains en circulation !



En conséquence, le coût d'exploitation d'un kilomètre de TER a bondi de 14,6 € en 2002 à 22,7 € en 2013 (+ 55 %). Hors péages RFF, l'augmentation est de 41 % (en 2012) contre + 18 % pour l'inflation, le coût du train-kilomètre passant de 13,1 € en 2002 à 18,5 € en 2012.

Economies d'échelle et renouvellement du matériel auraient au contraire dû contribuer à la baisse des coûts

Cette explosion des frais est d'autant moins justifiable que la SNCF a bénéficié d'un contexte propice à une réduction des coûts.

D'une part, en augmentant le trafic sur un nombre relativement constant de lignes TER, la SNCF a bénéficié d'économies d'échelles. Certains postes de dépenses, notamment les frais de siège (comptabilité, marketing, ressources humaines, etc.) n'augmentent pas aussi rapidement que le nombre de trains en circulation, et permettent ainsi de réduire le coût au kilomètre.

D'autre part, la SNCF a bénéficié des investissements colossaux consentis par les Conseils régionaux pour renouveler le matériel roulant (7,3 milliards d'euros sur douze ans). Ces trains plus récents sont moins coûteux à exploiter pour la SNCF. Les coûts de maintenance sur un matériel neuf sont en effet moindres que sur des trains en fin de vie, alors même que ces dépenses comptent pour 9,9 % à 19,6 % des coûts d'exploitation des TER¹⁵.

Par ailleurs, la consommation d'énergie de ces nouveaux TER est réduite par rapport aux trains d'ancienne génération, jusqu'à 20 %¹⁶. Cette meilleure efficacité énergétique permet de compenser la hausse du coût de l'énergie (électricité et carburants) sur la période, pour un poste de dépenses qui représente 3,8 % à 5,5 % des coûts du TER¹⁷.

Malgré cet environnement favorable, la SNCF n'a pas su contenir ses coûts d'exploitation.

2. TER allemands : une exploitation un tiers moins coûteuse qu'en France

2.1. Une utilisation plus développée du train régional en Allemagne

L'Allemagne présente, par ses similitudes avec le système ferroviaire français, un point de comparaison intéressant. L'utilisation des trains régionaux y est toutefois nettement plus développée. Cela tient notamment aux spécificités géographiques du pays, qui compte une densité de population double de celle de la France¹⁸, et est organisé autour de nombreux pôles urbains. Ainsi, l'offre de trains régionaux s'élevait en 2012 à 653 millions de trains-km, pour 51 milliards de passagers-km transportés. Dans le même temps, en France, l'offre s'élevait à 242 millions de trains-km (en incluant l'Île-de-France), pour 31 milliards de voyageurs-km (dont seulement 14,2 milliards pour les TER).

2.2. Une gestion régionalisée et ouverte à la concurrence des trains régionaux

Comme en France, le transport ferroviaire a été régionalisé outre-Rhin : les *landers* en ont récupéré la gestion en 1996, soit 6 ans avant leurs homologues français. En Allemagne, toutefois, le marché est ouvert à la concurrence, à travers une possibilité offerte aux régions de passer leurs marchés par le biais d'un appel d'offres. En 2012, d'après l'association allemande des autorités organisatrices des

¹⁵ Source : « Transport régional, premiers éléments de réflexion sur la pertinence des modes fer et route pour des dessertes régionales ». CEREMA. Octobre 2014

¹⁶ Source : Bombardier, train Regio 2N par rapport à la génération précédente

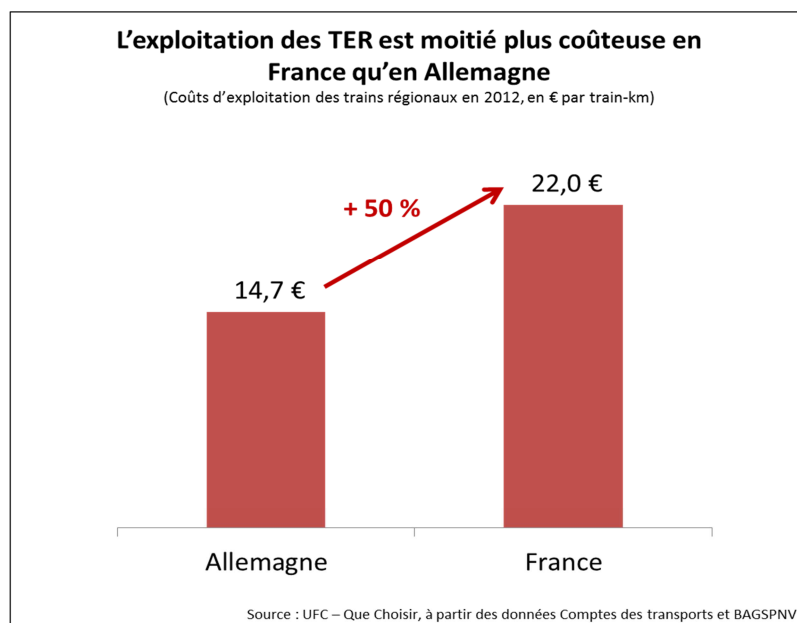
¹⁷ Source : « Transport régional, premiers éléments de réflexion sur la pertinence des modes fer et route pour des dessertes régionales ». CEREMA. Octobre 2014

¹⁸ Allemagne : 232 habitants au km². France métropolitaine : 117 habitants au km². Source : INSEE, données 2014

transports (BAG-SNPV), les opérateurs ferroviaires alternatifs exploitent 24,8 % des TER allemands, et transportent 14,6 % des passagers régionaux¹⁹.

2.3. Des coûts d'exploitation 50 % plus élevés en France

Près de deux décennies après l'ouverture à la concurrence en Allemagne, l'écart de productivité, et donc de coûts, qui existe avec la France est frappant.



Ainsi, en incluant les péages pour l'utilisation des voies ferrées, le coût d'exploitation du TER français s'élevait en 2012, d'après notre étude, à 22 € du train-km. La même année, en Allemagne, les opérateurs ferroviaires ont reçu 9,6 milliards d'euros pour faire rouler 653 millions de trains-km, soit un coût d'exploitation de 14,7 € au train-km : les TER français sont de moitié plus coûteux ! Cette différence est d'autant plus frappante que, à la différence de la France où les Régions ont acheté la majorité des trains TER en circulation, les exploitants allemands financent le plus souvent eux-mêmes l'achat de leur matériel, ou le louent aux régions.

Le transport ferroviaire régional étant plus développé en Allemagne qu'en France, les coûts outre-Rhin bénéficient d'économies d'échelle auxquelles la SNCF ne peut pas prétendre. Pour autant, ceux-ci sont par nature limités dans leur ampleur dans le secteur ferroviaire, puisque la masse salariale est directement dépendante du nombre de trains en circulation, et ne peuvent expliquer qu'une petite partie de cet écart. La différence ne s'explique pas non plus par une pression sur les coûts salariaux : les salaires ne sont pas en Allemagne plus bas qu'en France, et les concurrents de la Deutsche Bahn (DB), l'opérateur historique allemand, pratiquent des salaires proches. Ainsi, le français Veolia-Transdev, un des principaux opérateurs du marché, propose-t-il en Allemagne des rémunérations comprises entre 90 % et 96 % de celles pratiquées par la DB²⁰.

¹⁹ German Regional Passenger Rail Market, BAGSNPV/BSL, Avril 2014

²⁰ Intervention de Jean-Marc JANAILLAC, PDG de Transdev, lors du Colloque « Ouverture à la concurrence du transport ferroviaire : quels bénéfices pour les consommateurs ? » organisé par l'Institut National de la Consommation le 5 novembre 2013

Les économies dans les coûts d'exploitation proviennent en réalité non d'une pression sur les salaires, mais d'une ligne hiérarchique plus courte, d'une décentralisation et parfois d'une sous-traitance de la maintenance, et d'une plus grande polyvalence du personnel.

3. Monopole et opacité expliquent la non-maîtrise des coûts en France

Parmi les raisons qui peuvent expliquer l'absence de maîtrise de ses coûts par la SNCF, on peut noter, à la lumière du marché allemand, les conséquences du monopole dont jouit la SNCF sur le marché des trains régionaux, ainsi que l'opacité dans laquelle les régions, qui définissent et financent l'offre de trains régionaux, sont maintenues.

3.1. Monopole de la SNCF : un fondement juridique incertain, mais des effets économiques avérés

Un monopole incertain juridiquement, mais appliqué dans les faits

Aujourd'hui, la SNCF gère la totalité des TER de France, ainsi que les Transiliens d'Ile-de-France (à l'exception de certains tronçons des RER A et B, exploités historiquement par la RATP). Un débat juridique existe sur la validité de ce monopole. En effet, depuis 2009, un règlement européen dit OSP²¹ (pour obligations de service public) prévoit la possibilité pour une autorité organisatrice des transports, en l'occurrence les Conseils régionaux, de mettre en concurrence l'attribution d'un contrat d'exploitation de TER. Le règlement prévoit par ailleurs que cette possibilité devienne une obligation pour les contrats passés à partir du 3 décembre 2019.

Pour certains juristes, le règlement OSP permettrait donc aux régions qui le souhaiteraient d'expérimenter dès aujourd'hui une ouverture à la concurrence pour l'exploitation des TER. Mais d'autres analystes considèrent au contraire que, du fait de la loi d'orientation des transports intérieurs, dite LOTI, du 30 décembre 1982, la SNCF bénéficie d'un monopole strict sur les chemins de fer français, que ne remet pas en cause le règlement européen OSP. En effet, la loi française prévoit que « *« SNCF Mobilités » a pour objet d'exploiter selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire de personnes sur le réseau ferré national* »²². La seule exception reconnue étant les liaisons ferroviaires internationales, qui « *peuvent, à cette occasion, assurer des dessertes intérieures* »²³, sous certaines conditions. Dès lors, selon cette lecture de la législation, l'ouverture à la concurrence, même sous forme d'expérimentation, ne serait pas possible avant 2019.

Protégée par son monopole, la SNCF n'est incitée à aucun effort de maîtrise de ses coûts

En tout état de cause, dans les faits, et au-delà des questions d'interprétation juridique, la SNCF dispose actuellement d'un monopole total sur les activités ferroviaires régionales, puisqu'aucune région n'a mené, ni indiqué vouloir mener, une procédure d'appel d'offres pour la gestion de ses TER.

Dès lors, la SNCF n'est aucunement incitée à maîtriser ses coûts de production, qu'elle est seule à connaître finement. La SNCF bénéficie en outre d'un environnement favorable, puisque la demande

²¹ Règlement (CE) N° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil

²² Article L2141-1 du Code des Transports

²³ Article L2121-12 du Code des Transports

qui lui est adressée par les Conseils régionaux est certaine, et en hausse rapide depuis 2002 (+ 21 % en douze ans) du fait d'une politique volontariste de relance du rail régional.

Dans ces conditions, et comme nous l'apprend la théorie économique, une entreprise en monopole qui fait face à une demande certaine et croissante verra ses coûts augmenter plus vite que cela n'aurait été le cas dans un environnement concurrentiel, où cette dérive tarifaire aurait ouvert un espace aux concurrents, ce qui aurait forcé l'entreprise en place à réagir.

On peut voir une illustration de cette situation dans l'évolution de la masse salariale de la SNCF.

Evolution des coûts salariaux SNCF entre 2003 et 2013	
Evolution du nombre de salariés de l'EPIC SNCF (2003 – 2013)	- 25 290 personnes (- 14%)
Evolution de la masse salariale entre 2003 et 2013	+ 1,289 milliard d'euros (+ 16%)
Augmentation annuelle de la rémunération moyenne à la SNCF entre 2003 et 2013	+ 3,87 % (pour une inflation de 1,56%)

Source : Rapport interne SNCF, cité par MobiliCités

Un rapport interne à la SNCF, révélé par la lettre d'informations spécialisée MobiliCités en octobre 2014, révèle ainsi que, sur la décennie 2003 – 2013, les effectifs de la SNCF (sur le périmètre de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), c'est-à-dire hors filiales et activités à l'étranger) ont diminué de 14 %, passant de 178 260 à 152 968 salariés. Dans le même temps, la masse salariale progressait de plus d'un milliard d'euros, soit une augmentation de 16 %. Par conséquent, sur dix ans, la rémunération moyenne des salariés de la SNCF a progressé de 3,87 % par an, 2,5 fois plus rapidement que l'inflation.

S'il n'appartient pas à l'UFC – Que Choisir de juger la politique salariale de la SNCF, le constat est sans appel : face aux gains de productivité permis par les évolutions technologiques (-14 % de salariés en dix ans), la SNCF a fait le choix de l'augmentation des salaires jusqu'à voir sa masse salariale totale progresser de plus d'un milliard d'euros, au détriment de ses tarifs et donc de ses clients.

Dans un environnement concurrentiel, une entreprise qui serait parvenue à dégager 14 % de gains de productivité n'aurait pas augmenté sa masse salariale de la sorte. Les usagers et les contribuables paient ainsi au prix fort le monopole dont bénéficie la SNCF sur les trains régionaux.

L'ouverture à la concurrence du TER pourrait permettre jusqu'à 20 % de baisse des coûts

Une concurrence « pour le marché »

L'ouverture à la concurrence de l'exploitation de lignes de trains régionales ne signifierait pas qu'il coexisterait, sur une même ligne, des trains de plusieurs compagnies effectuant les mêmes trajets. Dans le cas d'une activité fortement subventionnée comme l'est le TER, il n'y a en effet pas de place pour ce type de concurrence. Elle impliquerait que chaque opérateur ferroviaire puisse librement choisir les lignes qu'il souhaite desservir, et celles qu'il ne couvrirait pas. Dans ces conditions, les lignes non rentables seraient délaissées. Leur exploitation pourrait être subventionnée, mais l'AOT perdrait alors l'équilibre interne actuel, où les lignes fortement fréquentées couvrent une partie des

déficits des lignes moins empruntées par les voyageurs. Une telle situation de concurrence « dans le marché » signifierait donc une augmentation des subventions publiques consacrées au TER.

En revanche, les AOT peuvent mettre en place une concurrence dite « pour le marché », comme elle existe dans plusieurs pays européens, comme l'Allemagne. Celle-ci s'organiserait à travers des appels d'offres, passés à intervalles réguliers (tous les 5 à 8 ans), pour l'exploitation sur cette durée d'un ensemble de lignes (et non de toutes les lignes de la région). Le Conseil Régional définirait l'offre de trains souhaitée, et les différents exploitants intéressés soumettraient leur offre en précisant le niveau de subvention publique dont ils auraient besoin pour assurer ce niveau d'offre sur la durée convenue. L'offre la mieux-disante serait retenue, et l'exploitant vainqueur aurait alors un monopole temporaire d'exploitation des lignes concernées par la procédure.

D'après le Centre d'analyse stratégique, jusqu'à 20 % de baisse des coûts à l'horizon 2030

Une concurrence « pour le marché » permettrait ainsi :

- un service toujours aussi lisible pour le consommateur, avec une seule compagnie par ligne ;
- la même maîtrise publique de l'offre TER qu'actuellement, puisqu'elle serait toujours définie par le Conseil régional ;
- mais une plus grande efficacité économique, puisque les exploitants ferroviaires seraient tenus de maîtriser leurs coûts s'ils souhaitent pouvoir être retenus dans le cadre des appels d'offre.

Dans une étude d'octobre 2011²⁴, le Centre d'analyse stratégique (devenu France Stratégie, cet organisme est rattaché au Premier Ministre, et a remplacé le Commissariat général au Plan) a analysé les conséquences possibles d'une ouverture à la concurrence de l'exploitation des TER. A horizon 2030, celle-ci permettrait, selon le CAS, une baisse de 20 % des frais d'exploitation au train-km des TER²⁵. Cette réduction des coûts se traduirait donc par une diminution des subventions publiques à apporter à l'activité TER, et se ferait, dans les analyses du CAS, à effectifs totaux quasi-constants. En effet, même si les salariés SNCF affectés au TER seraient moins nombreux en 2030, les créations d'emploi chez les nouveaux entrants sur le marché se traduiraient par une stabilisation des effectifs du secteur (+ 300 postes au total environ, en 2030).

3.2. Des régions maintenues dans l'opacité sur les coûts de la SNCF

Non seulement la SNCF est en monopole, mais celui-ci la place en outre dans une situation très favorable dans ses négociations avec ses clients, les Conseils régionaux. En effet, la SNCF négocie avec les régions le montant des aides qu'elle perçoit annuellement pour l'exploitation des trains régionaux. Dans cette négociation, la SNCF dispose de beaucoup plus d'informations sur ses coûts que la région. En effet, alors que la SNCF a, par essence, une connaissance fine de ses coûts de production, elle ne fournit aux régions que des données partielles. Si la situation s'améliore progressivement, toutes les régions ne sont néanmoins pas destinataires de comptes par ligne, et doivent parfois se contenter encore de comptes agrégés au niveau de la région toute entière.

²⁴ « L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs », Centre d'analyse stratégique, octobre 2011

²⁵ A noter que dans la note, la baisse totale du coût d'exploitation inclue également l'hypothèse d'une offre de TER par car plus développée qu'actuellement, et atteint alors 26 %

Dans une relation commerciale où le producteur est en monopole, et où le client souffre d'une asymétrie flagrante d'information, les négociations sur les tarifs se font systématiquement au détriment du client, et à l'avantage de l'entreprise.

Cette situation a été pointée par différents rapports, parmi lesquels le dernier travail de la Cour des Comptes sur le TER, en 2009. Par ailleurs, l'association des régions de France (ARF) indiquait en 2014 que la transparence financière de la SNCF « est une condition majeure pour que les Régions soient de véritables autorités organisatrices et puissent décider les services régionaux à mettre en œuvre »²⁶. Tributaires des informations fournies par la SNCF, les Conseils régionaux n'ont pas les outils pour négocier correctement les contrats TER, ce qui aboutit à une situation défavorable à la maîtrise de ses coûts par l'exploitant.

Le coût d'exploitation total du TER a crû de 87 % depuis 2002. Cette progression, plus de trois fois supérieure à celle de l'offre, s'est traduite par une augmentation du coût du train-kilomètre de TER 2,5 fois plus rapide que l'inflation. La SNCF, en monopole et en situation de force vis-à-vis des Conseils régionaux pour négocier ses prix, a ainsi laissé s'emballer ses coûts de production.

Une ouverture maîtrisée à la concurrence, à travers des procédures d'appels d'offres, pourrait faire diminuer les coûts d'exploitation du TER de 20 %. En Allemagne, ils sont d'ores et déjà 33 % inférieurs à ce qu'ils sont en France.

²⁶ Manifeste des Régions pour le renouveau du système ferroviaire, ARF, 2014



III. Qualité de service : les trains régionaux à la traîne sur la ponctualité

Au-delà des questions de coût d'exploitation, les consommateurs sont avant tout sensibles à la qualité des transports ferroviaires. En particulier, dans le cas d'un transport utilisé au quotidien notamment pour se rendre à son travail, les critères de l'effectivité du service et de sa ponctualité sont essentiels.

1. Ponctualité des TER : moins de neuf trains sur dix ponctuels

1.1. Précisions méthodologiques

La SNCF considère qu'un TER est en retard si, à l'arrivée, il dépasse 5 minutes 59 secondes de retard. Pour évaluer la ponctualité des TER, nous disposons de deux sources. A partir de 2013, le Ministère du développement durable, par le biais de l'Autorité de la qualité de service dans les transports (AQST), a mis à disposition les données de ponctualité, région par région et mois par mois. Ces données sont fournies par la SNCF à l'AQST, et peuvent donc être considérées comme fiables. Leur historique est néanmoins très limité.

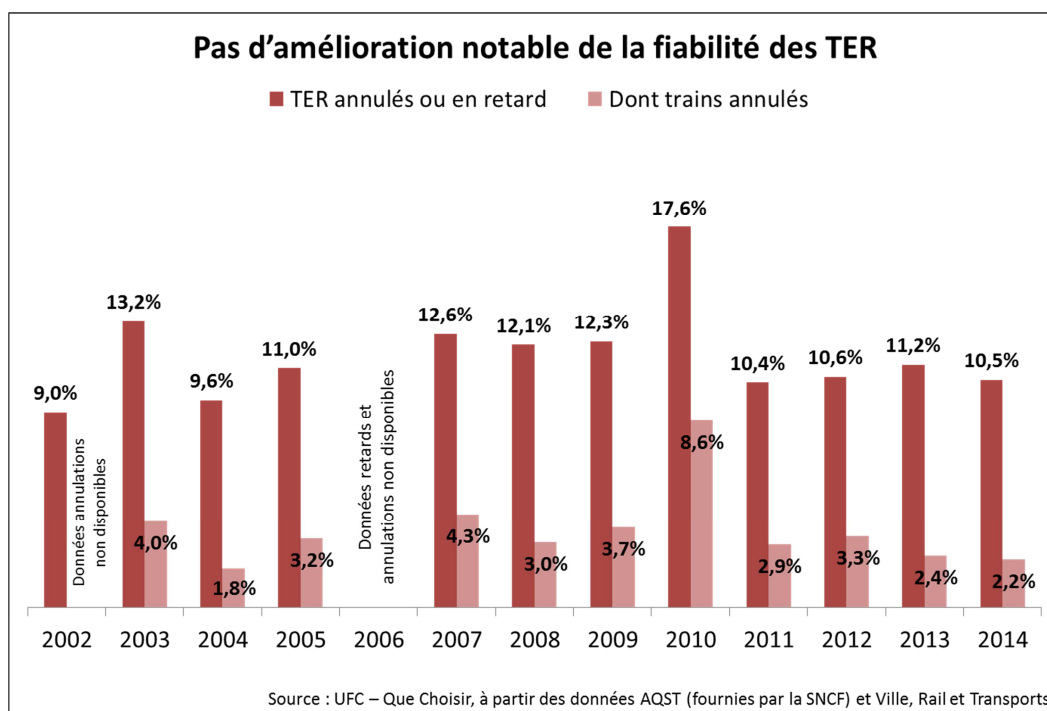
C'est pourquoi nous les avons complétées, pour les années antérieures à 2013, par les informations recueillies et publiées par les revues « La Vie du Rail » et « Ville, Rail et Transports », qui établissent chaque année un Palmarès des régions TER. Ces palmarès sont établis à partir des informations fournies par les régions elles-mêmes. Si les périmètres et définitions retenus par les Conseils régionaux sont susceptibles de varier d'une région à l'autre, leur comparaison est possible, puisque les informations fournies par les régions proviennent de la SNCF.

La SNCF annonce un taux de ponctualité calculé sur les seuls trains ayant circulé, et communique à part sur les annulations. Nous avons pour notre part fait le choix de regrouper dans un même indicateur les annulations et les retards. Nous avons donc calculé la ponctualité des TER comme la part des trains prévus qui ont effectivement circulé et qui sont arrivés à destination finale avec un retard inférieur à 6 minutes. Ainsi, si sur 100 TER, 3 ont été annulés, et que parmi les trains circulant, 7 sont arrivés en retard (soit un taux de retard de $7/97 = 7,2\%$), nous considérerons que le taux de ponctualité a été de 90 %, puisque 90 TER sur les 100 prévus ont roulé et sont arrivés à l'heure. Dans cette même situation, la SNCF communiquerait d'une part sur un taux d'annulation de 3 %, d'autre part sur un taux de ponctualité de 92,8 %.

1.2. Fiabilité des TER : l'échec durable de la SNCF

Au niveau national, moins de 9 TER sur 10 ponctuels

En 2014, moins de 9 TER sur 10 (89,5 %) ont circulé conformément aux circulations prévues par la SNCF.

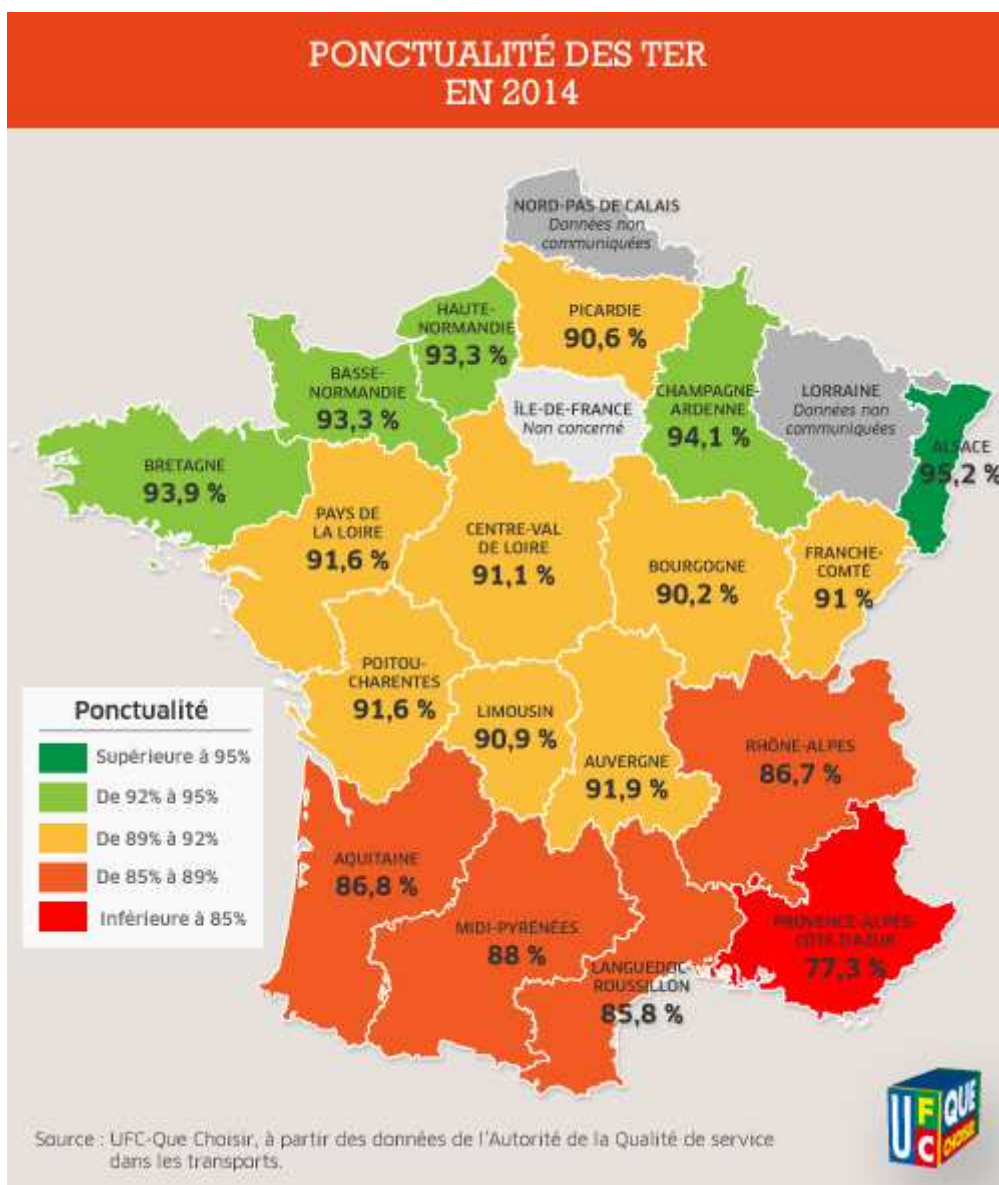


En effet, 2,2 % des TER ont été annulés, et parmi les trains au départ, 8,6 % ont connu à l'arrivée un retard supérieur ou égal à 6 minutes. Si ce résultat est en légère amélioration par rapport à 2013, il ne doit pas masquer l'échec flagrant de la SNCF quant à la ponctualité des trains régionaux. L'année 2014 aura ainsi été moins bonne en termes de fiabilité que la situation dix ans auparavant, en 2004 (1,8 % de TER annulés, et au total 9,6 % de trains non conformes).

Malgré le renouvellement massif des trains régionaux, qui permet à la SNCF d'exploiter aujourd'hui un parc nettement plus fiable que dix ans auparavant, la SNCF ne parvient pas à descendre en-dessous des 10 % de trains non conformes à l'offre prévue. Il est important de prendre en compte la récurrence d'utilisation des trains régionaux, utilisés massivement sur les trajets domicile-travail. Ainsi, un taux de ponctualité de 89,5 % comme en 2014, qui pourrait sembler honorable, signifie pour un usager quotidien qu'il subira en moyenne un retard significatif ou une annulation de train chaque semaine !

Des performances régionales qui varient du médiocre à l'excellent

Preuve qu'une exploitation performante des trains régionaux n'est pas impossible en France, certaines régions affichent de bons, voire d'excellents, taux de ponctualité.



Ainsi, cinq régions dépassaient en 2014 les 93 % de ponctualité (les deux Normandie, la Bretagne et Champagne-Ardenne), l'Alsace ayant même une ponctualité supérieure à 95 %, soit seulement un train sur vingt qui est annulé ou retardé. Mais la situation se dégrade progressivement en descendant vers le sud, avec cinq régions à moins de 88 % de ponctualité, dont Provence-Alpes-Côte d'Azur en lanterne rouge, avec seulement 77,3 % de taux de ponctualité. Cela signifie qu'en PACA en 2014, près d'un train sur 4 a été annulé ou retardé.

Taux de retards et annulations pour les TER (données 2014)

	Retards	Annulations
Alsace	3,5 %	1,4 %
Aquitaine	11,1 %	2,4 %
Auvergne	6,6 %	1,6 %
Basse-Normandie	5,4 %	1,3 %
Bourgogne	8,5 %	1,5 %
Bretagne	5,1 %	1,0 %
Centre-Val de Loire	7,1 %	1,9 %
Champagne Ardenne	4,8 %	1,2 %
Franche-Comté	8,1 %	1,0 %
Haute-Normandie	5,3 %	1,5 %
Languedoc-Roussillon	10,9 %	3,6 %
Limousin	7,0 %	2,2 %
Lorraine	Non communiqué	
Midi Pyrénées	9,6 %	2,6 %
Nord Pas de Calais	Non communiqué	
Pays de la Loire	7,0 %	1,5 %
Picardie	8,1 %	1,4 %
Poitou-Charentes	7,0 %	1,4 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	18,3 %	5,4 %
Rhône Alpes	11,1 %	2,5 %
TER National	8,5 %	2,2 %

Source : UFC – Que Choisir, à partir des données de l'Autorité de la qualité de service dans les transports

Dans le détail, dans l'ensemble, les régions qui ont un taux élevé de retards parmi les trains roulants sont celles qui connaissent également le taux d'annulation le plus élevé. Par exemple, PACA présente à la fois le plus haut taux d'annulations de ses TER (5,4 %), et le plus fort taux de retard (18,3 %). On note également de nombreuses annulations de TER en Languedoc-Roussillon, en Midi-Pyrénées ou en Rhône-Alpes.

1.3. La France dans le wagon de queue européen de la ponctualité

Si des régions sont, en France, plus performantes que d'autres, il en est de même entre les pays européens, où les résultats de ponctualité varient.



Ainsi, nous avons relevé, à partir des rapports annuels des principales compagnies ferroviaires d'Europe de l'Ouest, les taux de ponctualité constatés chez nos voisins en 2014²⁷. Ce panorama européen permet d'identifier un mal français quant à la ponctualité de ses trains régionaux : la France apparaît ainsi derrière des pays au système ferroviaire pourtant décrié, comme le Royaume-Uni (91 % de ponctualité, contre 89,5 % en France) ou l'Italie (92 %), et complètement lâchée par les bons élèves du continent, les Pays-Bas, l'Allemagne (94,9 % de ponctualité pour ces deux pays) ainsi que l'Autriche, où 96,4 % des trains régionaux sont à l'heure ! Seule la Suisse, qui mesure les retards à partir de 3 minutes seulement, contre 5 ou 6 minutes pour les autres pays, a une performance inférieure à la France.

2. Une mesure des retards qui sous-estime les difficultés réelles des voyageurs

Qu'on les compare à nos voisins européens ou qu'on les considère dans l'absolu, les chiffres de ponctualité des TER sont très insuffisants. Et encore ces résultats sont-ils dépendants des critères de mesure choisis, à son avantage, par la SNCF.

²⁷ Plus rarement en 2013, quand les chiffres 2014 n'étaient pas encore parus

2.1. Un seuil de déclenchement des retards trop haut

Ainsi, la limite de 6 minutes de retard minimal, en-dessous de laquelle un train est considéré comme à l'heure, pourrait-elle être revue à la baisse. Ce serait d'autant plus pertinent dans le cas de trains utilisés quotidiennement par les usagers comme les trains régionaux, et sur des trajets courts (38 km en moyenne pour les TER).

Il faut noter cela étant que la majorité des pays européens ont adopté cette même mesure, à l'exception de la Suisse (seuil de 3 minutes).

2.2. Deux régions absentes des statistiques

La création, en 2012, de l'Autorité de la qualité de service dans les transports (AQST) a constitué un réel progrès dans l'indispensable transparence des données de ponctualité de la SNCF.

Cet acquis court pourtant le risque d'être vidé de sa substance par le jeu trouble de certains Conseils régionaux, qui ont fait le choix de ne pas communiquer leurs chiffres de ponctualité. Ainsi, la Lorraine, depuis l'origine, rejoint depuis par le Nord-Pas-de-Calais²⁸, pratiquent une rétention d'informations injustifiée sur la performance des TER dans ces deux régions. Cette politique est autant dommageable pour la qualité du débat public que pour la légitime attente d'information des consommateurs, financeurs par leurs billets et leurs impôts des trains régionaux.

2.3. La disparition statistique des trains « déprogrammés »

En 2014, les statistiques officielles nous apprennent que 2,2 % des TER ont été annulés. En réalité, ces données n'intègrent pas les TER initialement prévus, mais annulés au plus tard avant 16h la veille de leur circulation prévue²⁹. Ainsi, un TER prévu le 02 juin à 7h00 qui ne circulerait pas ne serait pas considéré comme annulé si un affichage en gare a été réalisé le 1^{er} juin à 15h. Si, pour les usagers, la situation a toutes les caractéristiques d'une annulation, pour les statistiques de la SNCF en revanche, il s'agit d'un train déprogrammé et qui n'a donc jamais existé.

L'enjeu n'est pourtant pas mince : en juin 2014, un mouvement de grève (du 11 au 24 juin) a conduit la SNCF à programmer seulement 143 000 TER sur toute la France. Avec la même grille horaire 2014, il y avait pourtant 192 000 TER programmés en janvier de la même année : 49 000 trains ont donc disparu des chiffres au moins de juin. Ce sont ainsi 25 % des TER qui ont été annulés du point de vue du consommateur, mais qui ne sont pas comptabilisés dans les statistiques de fiabilité de la SNCF. Celles-ci se bornaient à indiquer 6,9 % de trains annulés (qui viennent donc s'ajouter aux 25 % de trains non-programmés, sur lesquels la SNCF ne communique jamais). Ainsi, alors que les statistiques annoncent que 93,1 % des trains régionaux ont circulé en juin 2014, ce ne sont en réalité que 70 % des trains qui ont roulé, avec en outre un taux de retard de 9,9 % ce mois-ci.

Et cette cécité statistique ne concerne pas que les mois de grève. En 2014, en excluant le mois de juin, marqué par des grèves, et les mois d'été où les travaux sont nombreux, le nombre de trains programmés a varié entre 171 000 et 192 000 trains programmés, soit un écart de plus de 10 %. Si des variations mensuelles s'expliquent, par les jours fériés ou les travaux, les écarts constatés sont

²⁸ Le Nord-Pas-de-Calais, absent des statistiques de l'Autorité de la qualité de service dans les transports depuis avril 2014, est pour autant présent dans les données « open data » de la SNCF. Mais le mois de juin 2014, à la ponctualité dégradée par un mouvement de grève, n'est pas publié, ce qui rend impossible le calcul de la ponctualité de la région sur l'année 2014.

²⁹ Source : « Bilan 2014 de la qualité de service dans les transports de voyageurs en France », AQST, avril 2015

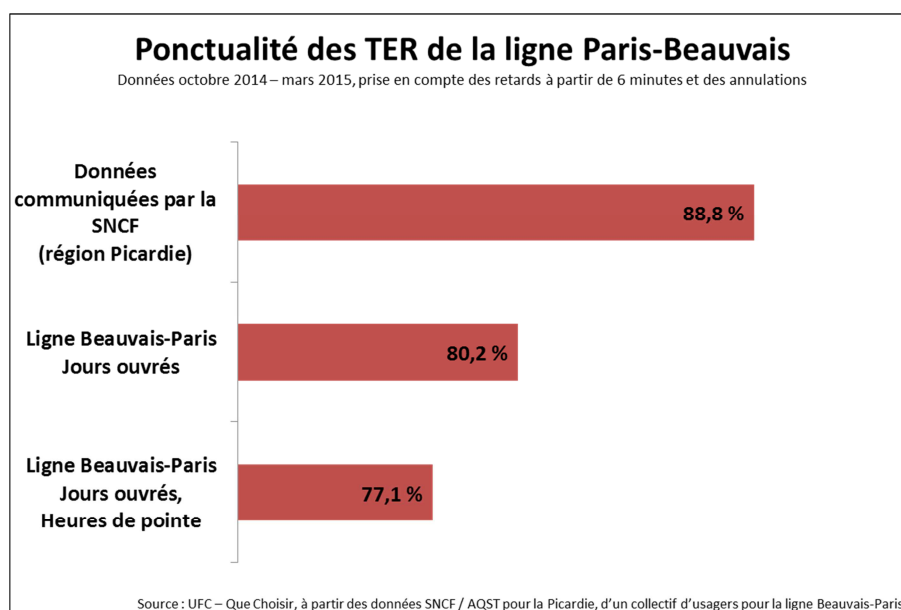
trop importants, et masquent en réalité de réelles annulations, et devraient être comptabilisées comme telles.

Ne devraient être sortis des statistiques d’annulations que les seuls trains réellement déprogrammés, c’est-à-dire annulés plusieurs jours à l’avance, par exemple pour réaliser des travaux sur la voie.

2.4. Une sous-représentation des difficultés des voyageurs quotidiens : l’exemple de la ligne TER Beauvais-Paris

Une autre limite des chiffres officiels tient à leur déconnexion des usages réels des voyageurs. Ainsi, la présentation que fait la SNCF de la ponctualité des TER, à partir de données agrégées au niveau régional et contenant tous les trains du mois, minimise les difficultés réelles rencontrées par les voyageurs quotidiens, qui utilisent le train pour se rendre sur leur lieu de travail ou d’études.

Pour mettre en évidence ce biais, nous avons exploité les données de ponctualité relevées par un collectif d’usagers de la ligne de TER Beauvais-Paris, sur la période courant d’octobre 2014 à mars 2015. A partir des bulletins de retard émis par la SNCF sur son site internet, ce collectif a reconstitué les retards et annulations subis par les voyageurs sur la ligne 19 du TER Picardie, reliant Beauvais à Paris, l’une des trois lignes principales de la Picardie. Cette ligne compte plus de 10 000 voyageurs au quotidien³⁰.



Cet exemple montre que la réalité est nettement plus dégradée pour les consommateurs que ce qu’affichent les seules données publiques communiquées, qui concernent la région Picardie dans son ensemble. Ainsi, la ponctualité (mesurée ici comme le pourcentage des trains prévus qui ont circulé et sont arrivés avec retard de moins de 6 minutes) est affichée à 88,8 % pour tous les TER ayant circulé d’octobre 2014 à mars 2015, dans toute la région Picardie. Si l’on analyse maintenant les données de retard de la ligne Beauvais-Paris sur les jours ouvrés uniquement, c’est-à-dire ceux qui intéressent les 10 000 usagers au quotidien de cet axe ferroviaire, la ponctualité tombe à 80,2 %. Et elle chute même à 77,1 % pour les TER prévus les jours ouvrés en heures de pointe³¹. Loin des près

³⁰ 10 231 voyageurs quotidiens sur cette ligne en 2013, selon un comptage du Conseil Régional de Picardie.

³¹ Sont ici considérés comme des trains en heure de pointe les TER arrivant à destination entre 6h30 et 9h30 le matin, et partant entre 16h30 et 20h le soir.

de 9 trains sur 10 à l'heure dans la région des communications officielles, la réalité vécue par les usagers des heures de pointe est celle d'à peine plus de 3 trains sur 4 ponctuels.

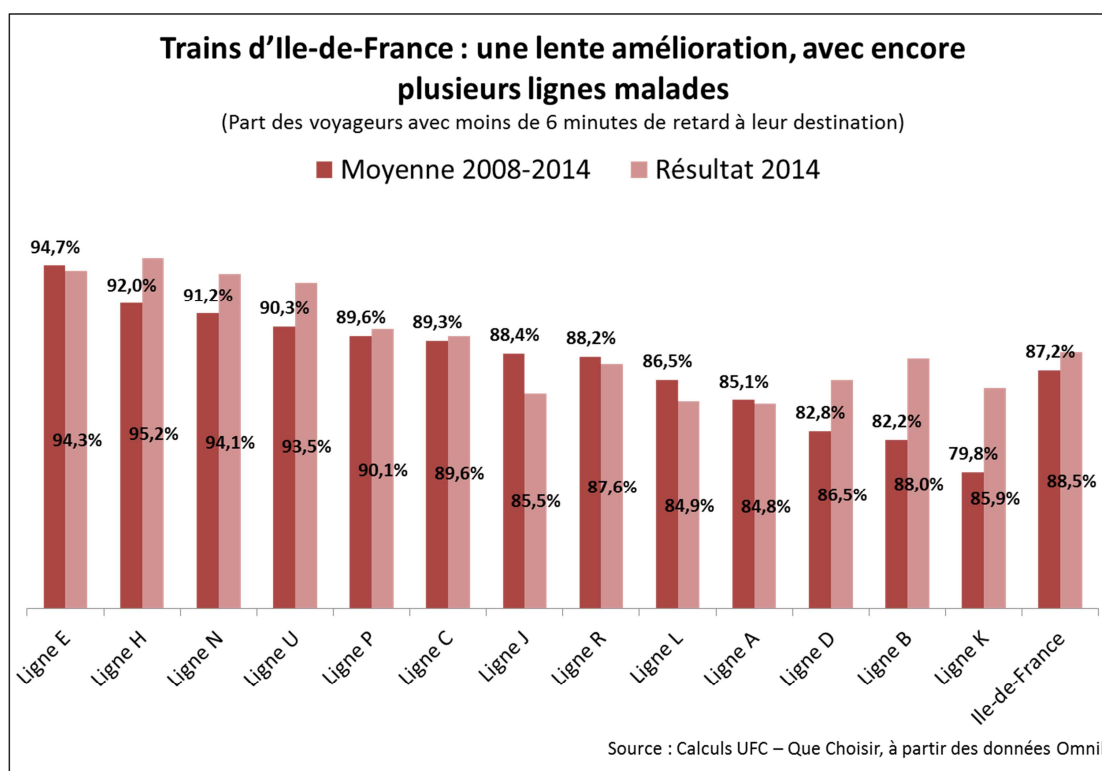
3. Trains régionaux d'Ile-de-France : une majorité de lignes malades

3.1. Des statistiques centrées sur les voyageurs

Les statistiques concernant les retards sont calculées différemment en Ile-de-France et en régions, et ne permettent donc pas une comparaison entre elles. Les critères choisis pour les RER et Transiliens sont néanmoins plus pertinents, puisqu'ils se placent du côté des voyageurs, et non plus du côté de l'exploitant ferroviaire. Ainsi, les statistiques communiquées concernent-elles la part des voyageurs qui sont arrivés à destination avec un retard inférieur à 6 minutes. Cette méthode permet ainsi de mieux prendre en compte la situation en heures de pointe, ainsi que les retards en cours de trajet, et non seulement à l'arrivée comme c'est le cas pour le TER.

3.2. 550 000 voyageurs en retard chaque jour en Ile-de-France

En Ile-de-France, les statistiques sont comptabilisées ligne par ligne (A à E pour le RER, H, J, K, L, N, P, R, U pour le Transilien).



En moyenne³², près de 13 % des voyageurs sur un train régional d'Ile-de-France sont arrivés en retard à leur destination, sur la période 2008-2014. Le chiffre 2014 (88,5 %) s'inscrit légèrement au-dessus de la moyenne des sept dernières années (87,2 %), et marque un mieux par rapport à 2013 (87,3 %).

³² La moyenne Ile-de-France est ici calculée à partir des données de chaque ligne, pondérées par l'offre de chaque ligne (en trains-km). Une pondération par le nombre de voyageurs transportés aurait été préférable, mais les statistiques de fréquentation ne sont, à notre connaissance, pas disponibles ligne par ligne

Les politiques de renouvellement du matériel roulant en Ile-de-France, ainsi que les investissements dans les réseaux, semblent commencer à améliorer la situation.

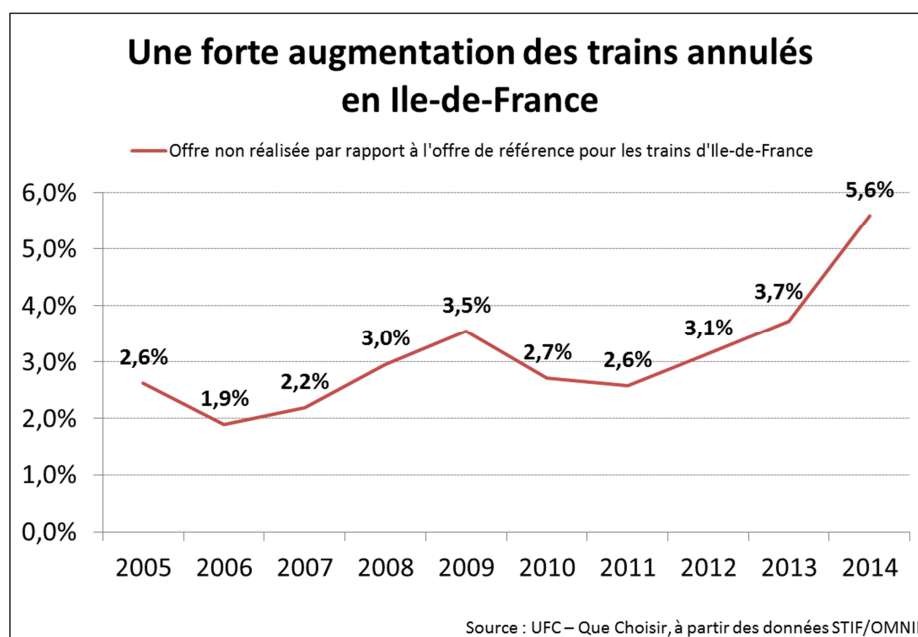
Pour autant, cette lente amélioration ne doit pas masquer qu'en 2014, un utilisateur du train en Ile-de-France, pour se rendre sur son lieu de travail ou d'études, aura subi plus d'un retard supérieur à 5 minutes par semaine !

Les performances en termes de ponctualité sont en outre très variables d'une ligne à l'autre. Ainsi, sur le RER, la ligne E, la plus récente, transporte près de 95 % de ses voyageurs à l'heure, et ce depuis plusieurs années. A l'inverse, les lignes A, B ou D, les plus fréquentées, s'approchent dangereusement de la barre d'un voyageur sur cinq en retard en moyenne depuis 2008. Les lignes de Transilien affichent elles-aussi des performances contrastées, les moyennes sur six ans descendant à près d'un voyageur sur quatre en retard sur la ligne K, contre un sur dix pour les lignes N, R ou U.

Au total, ce sont 550 000 personnes qui subissent un retard chaque jour en Ile-de-France (dont 360 000 sur les seuls RER A, B et D).

3.3. Des annulations de trains qui explosent

Au-delà des statistiques de retards des voyageurs, il est intéressant d'analyser les annulations de trains en Ile-de-France.



Ce graphique montre la part de l'offre de référence, c'est-à-dire les circulations de trains prévues par la convention qui lie le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) à la SNCF et à la RATP, qui n'a pas été réalisée par les transporteurs. Et la tendance récente est très préoccupante : alors que moins de 2 % de l'offre n'était pas réalisée en 2006, cette proportion a triplé pour atteindre 5,6 % en 2014. La tendance à la hausse rapide est nette depuis 2011. Ces annulations de trains viennent fortement dégrader les conditions de voyage des usagers des transports régionaux de la région parisienne.

4. Des incitations financières à l'amélioration de la qualité insuffisantes

4.1. Moins de 1 % de la rémunération de la SNCF dépend de la qualité délivrée

Aujourd'hui, les conventions passées entre les Conseils régionaux, qui sont autorités organisatrices des transports, et la SNCF pour les TER ou les trains d'Ile-de-France prévoient une rémunération très largement fixe pour l'exploitation des trains. La part variable en fonction de la qualité est minime, bien que variant d'une région à l'autre.

TER : deux dispositifs à l'articulation défailante

Concernant les TER, deux types de rémunérations variables existent : les bonus/malus, et les pénalités.

Des bonus deux fois plus fréquents et deux fois plus élevés que les malus

Le système de bonus/malus, défini région par région, prévoit une part de rémunération variable (positive ou négative) en fonction de l'atteinte ou non de différents critères de qualité. Ceux-ci peuvent ou non porter sur la bonne réalisation de l'offre prévue.

BONUS / MALUS TER				
	2010	2011	2012	Moyenne 2010-2012
Part des régions où un bonus a été versé à la SNCF	50 %	73 %	81 %	68 %
Montant moyen du bonus (€)	242 000 €	266 000 €	265 000 €	258 000 €
Part des régions où un malus a été infligé à la SNCF	50 %	27 %	19 %	32 %
Montant moyen du malus (€)	133 000 €	169 000 €	88 000 €	130 000 €

Source : UFC – Que Choisir, à partir des données collectées par Rail, Ville et Transports

Sur les 3 dernières années connues³³, cette rémunération variable s'est traduite par un bonus dans 68 % des régions où les données sont communiquées, contre un malus dans 32 % des cas. En moyenne, cette rémunération variable atteignait seulement 258 000 € pour les bonus, et 130 000 € pour les malus. Ces montants sont très faibles, comparativement aux subventions d'exploitation versées par chaque région à la SNCF pour les TER (respectivement 0,23 % et 0,15 %, en moyenne).

Ces données montrent bien l'absence de réel caractère incitatif de ces dispositifs de bonus/malus. Tout d'abord, on peut noter que, malgré des performances médiocres en termes de ponctualité dans la plupart des régions, les bonus sont deux fois plus fréquents que les malus, et deux fois plus élevés. La question se pose donc de la pertinence des critères retenus pour établir cette rémunération variable : sont-ils réellement en accord avec les attentes des consommateurs, tournées d'abord vers la limitation des trains supprimés et des retards ? Au-delà des critères choisis, les seuils à atteindre pour obtenir un bonus sont parfois fixés à un niveau trop facilement atteignable, donc insuffisamment incitatif.

³³ Source : Ville, Rail et Transports. Les derniers chiffres actuellement connus portent sur 2012. Les statistiques sont calculées à partir des seules régions pour lesquelles les données ont été communiquées.

Par ailleurs, on constate que la rémunération variable est très faible en pourcentage de la rémunération totale. A l'heure actuelle et en moyenne, la politique de bonus/malus pour le TER est donc davantage symbolique que réellement incitative pour la SNCF.

Des pénalités parfois dérisoires

Les pénalités que les régions peuvent infliger à la SNCF constituent l'autre élément de rémunération qui est fonction de la qualité. Ces pénalités sont consécutives à la non-exécution du contrat par la SNCF, qu'il s'agisse d'annulations de train, de non-conformité des trains mis en place pour exploiter les liaisons TER, ou encore de retards. Les critères sont, là encore, définis région par région.

PENALITES TER				
	2010	2011	2012	Moyenne 2010-2012
Part des régions où une pénalité a été infligée à la SNCF	100 %	53 %	75 %	76 %
Montant moyen de la pénalité (€)	1 264 000 €	146 000 €	255 000 €	555 000 €
Montant moyen en pourcentage de la subvention d'exploitation perçue par la SNCF	1,38 %	0,15 %	0,2 %	0,58 %

Source : UFC – Que Choisir, à partir des données collectées par Rail, Ville et Transports

Parmi les régions qui ont communiqué leurs données au Palmarès TER de la revue « Ville, Rail et Transports », en moyenne sur les trois dernières années, seules 24 % n'ont infligé aucune pénalité. L'usage de ces pénalités est donc très répandu. Pour autant, et à l'instar des bonus/malus, le montant atteint une part très limitée du total de la subvention d'exploitation (0,58 % en moyenne). Encore cette moyenne est-elle tirée à la hausse par les pénalités très élevées constatées en 2010, notamment en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Là encore, le caractère incitatif du dispositif s'avère donc limité.

En Ile-de-France, des montants plus élevés mais qui restent insuffisants

En Ile-de-France, les données connues de rémunération variable pour l'exploitation des trains régionaux ne concernent que la SNCF, qui exploite toutefois plus de 80 % des trains-km de la région.

BONUS / MALUS SNCF Ile-de-France			
	2011	2012	2013
Montant du bonus (+) ou du malus (-) en millions d'euros	+ 13 M€	- 14 M€	- 13 M€
Montant du bonus (+) ou du malus (-) en pourcentage de la subvention d'exploitation perçue par la SNCF	+ 0,8 %	- 0,8 %	- 0,8 %

Source : UFC – Que Choisir, à partir des Comptes des Transports

Sur les trois dernières années, le bonus ou le malus a représenté 0,8 % du total de la rémunération d'exploitation perçue par la SNCF. La subvention variable en Ile-de-France est donc plus élevée que pour les TER, mais une marge de progression persiste, pour rendre plus incitative la rémunération des exploitants de trains régionaux.

La convention entre le STIF et les transporteurs prévoit en outre que les trains annulés entraînent une réfaction sur les subventions d'exploitations perçues par la SNCF et la RATP. Autrement dit, le

STIF déduit de sa subvention aux transporteurs une partie du coût des trains qui n'ont pas circulé. Mais là encore, l'effet incitatif est doublement limité. D'une part car une franchise est appliquée aux annulations de trains, de 2 % en heures creuses et de 4 % en heures de pointe. Cela signifie que jusqu'à 4 % des RER ou Transiliens peuvent ne pas circuler aux heures de pointe sans que cela n'entraîne aucune diminution de la rémunération des exploitants ferroviaires. D'autre part, le montant de la réfaction est faible (7 € par train-km non roulé, et 10,60 € pour les RER A et B) comparativement aux subventions d'exploitation reçues par les transporteurs (de l'ordre de 27 € du train-km pour les trains d'Ile-de-France³⁴). La réfaction ne concerne donc, selon les lignes, qu'environ 25 % à 40 % du montant de la subvention prévue pour le train s'il n'avait pas été annulé.

Enfin, le montant annuel de la réfaction est plafonné (14 millions d'euros, en incluant les pénalités pour non-respect de la composition des trains³⁵). Un montant faible, qui là-encore vient réduire les incitations à la qualité.

Une rémunération incitative qui doit se développer

Les résultats de ponctualité et d'annulations de trains font apparaître un besoin fort d'une meilleure incitation de la SNCF à la qualité. En l'absence, dans l'immédiat, d'une concurrence, les régions doivent résolument entrer dans une nouvelle démarche de subvention d'exploitation réellement incitative. Au fil des renouvellements de conventions, et comme certaines régions ont commencé à le faire, la SNCF doit se voir opposer une liste de critères basée sur les attentes fortes des usagers (réalisation de l'offre et ponctualité), avec des objectifs ambitieux assortis d'une part variable suffisamment élevée pour pousser à une amélioration de la qualité de service.

En outre, les Régions doivent viser une plus grande cohérence entre les deux dispositifs existants. On notera ainsi que, parmi les 13 régions qui ont accordé un bonus à la SNCF en 2012³⁶... 8 ont, la même année, infligé une pénalité à la SNCF !

4.2. Une indemnisation des voyageurs encore balbutiante, à généraliser

5 régions expérimentent l'indemnisation des voyageurs TER en cas de retards récurrents

A la différence des trains grandes lignes (TGV ou Intercités), la SNCF ne prévoit pas, pour les voyageurs des trains régionaux, une indemnisation en cas de retard. La situation est la même en Ile-de-France. Toutefois, depuis 2014, cinq régions (Bourgogne, Centre-Val de Loire, Franche-Comté, Pays-de-la-Loire et Picardie) ont inclus dans leurs conventions avec la SNCF des mesures expérimentales de compensation financière des retards pour les abonnés TER.

Les modalités peuvent varier entre ces régions. Parmi les régions pionnières, la Picardie a par exemple prévu le dispositif suivant : en cas de retards récurrents sur deux mois consécutifs, se traduisant par une ponctualité sur un axe inférieur à 87 % sur la période, les abonnés TER se voient rembourser 20 % du montant mensuel de leur abonnement.

³⁴ Estimation UFC – Que Choisir, à partir des données des Comptes des Transports

³⁵ Par exemple, faire rouler un train « court » au lieu du train « long » prévu, réduisant drastiquement le nombre de places offertes aux voyageurs

³⁶ Selon les données recueillies auprès des Conseils régionaux par la revue Ville, Rail et Transports

Ces initiatives balbutiantes sont une bonne nouvelle pour les consommateurs, et doivent être généralisées à toutes les régions. Ces dispositifs ont en effet deux avantages :

- D'une part, ils placent la SNCF face à ses responsabilités d'exploitant vis-à-vis des voyageurs, qui se voient ainsi reconnu un droit à une qualité de service minimale ;
- D'autre part, elles renforcent l'incitation financière, pour la SNCF, à assurer un service conforme aux attentes des usagers, en augmentant pour la compagnie le coût de la « non-qualité ».

L'efficacité de ces dispositifs, encore en cours d'expérimentation, sera bien entendu conditionnée aux modalités concrètes de mise en œuvre. Le seuil de retards et d'annulations qui servira au déclenchement de l'indemnisation doit être suffisamment ambitieux pour produire ses effets sur la qualité de service. En outre, dans la mesure où l'offre de compensation tarifaire vise en premier lieu les abonnés, la ponctualité calculée doit l'être prioritairement sur les heures de pointe, pour refléter plus fidèlement la situation vécue au quotidien par les usagers.

Enfin, l'incitation financière n'existera que si l'indemnisation des voyageurs est réellement à la charge de la SNCF. Ce n'est par exemple pas le cas en Picardie, où le montant des éventuelles indemnités est retranché des pénalités dues par la SNCF au Conseil régional de Picardie, en cas de qualité de service insuffisante. En réalité, c'est donc ici le Conseil régional, c'est-à-dire les contribuables, qui finance le dispositif d'indemnisation des voyageurs.

Les textes européens poussent à des dispositifs d'indemnisation des voyageurs

De telles clauses sont pourtant largement préconisées ou imposées par le droit européen en matière de transport de voyageurs, dans d'autres domaines que le transport régional.

Tout d'abord avec le règlement (CE) n°1371/2007 du Parlement Européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, non applicable aux transports régionaux, qui prévoit qu'un voyageur confronté à un retard d'une heure ou plus peut demander à la compagnie ferroviaire le remboursement partiel du prix du billet, et ce de plein droit.

Ensuite, en ce qui concerne les passagers d'un vol européen, en vertu du règlement (CE) n°261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, en cas de retard substantiel (plus de 3 heures) ou d'annulation de vol, le passager a droit également à une indemnisation forfaitaire, en dehors donc de la preuve de tout préjudice particulier.

Ainsi, il ressort des textes européens en la matière qu'une protection minimale de l'utilisateur d'un moyen de transport passe impérativement par l'instauration d'une clause de remboursement automatique, c'est-à-dire sans qu'il lui soit besoin de prouver une quelconque faute ou préjudice, notamment en cas de défaut important dans la régularité du transporteur.

Cette protection est bien minimale, particulièrement en droit interne, car la jurisprudence³⁷ limite considérablement la responsabilité du transporteur ferroviaire vis-à-vis de l'utilisateur en cas de

³⁷ Cass. 1^{re} civ., 28 avril 2011 n° 10-15056.

défaillance de l'offre contractuelle, par une interprétation très restrictive de la notion de préjudice prévisible prévue à l'article 1152 du code civil.

Le cas de l'Ile-de-France

En Ile de France, les contrats de service public (dits CSP) entre le STIF d'une part, la SNCF et la RATP d'autre part, ne prévoient aucune clause d'indemnisation automatique des usagers en l'absence d'atteinte des objectifs de taux de ponctualité fixés par les CSP, y compris la borne inférieure des objectifs (qui varie selon les lignes, mais peut aller jusqu'à 16 % de voyageurs en retard pour le RER B).

Une exception a été introduite depuis 2012. Lorsque, en période de grèves (ou autres perturbations prévues à l'avance), l'offre contractuelle se retrouve diminuée de plus de 50 % en heures de pointe pour la RATP, ou de 40 % à 67 % pour la SNCF selon les lignes, un remboursement automatique est prévu dans le CSP³⁸.

De toute évidence, de tels seuils de déclenchement sont manifestement insuffisants aujourd'hui pour assurer une protection minimale des usagers, et inciter les transporteurs à respecter leurs engagements de ponctualité.

La fiabilité des trains régionaux s'avère très insuffisante, inférieure à celle de nos voisins européens, et ne s'améliore pas sensiblement sur les dernières années. Un utilisateur quotidien peut subir jusqu'à deux retards par semaine en moyenne, et ce sans possibilité d'indemnisation dans la grande majorité des régions. L'insuffisance criante de la part de rémunération indexée sur la qualité de service ne permet pas d'inciter la SNCF et la RATP à investir dans l'amélioration de la qualité.

³⁸ Le prix de l'abonnement sera réduit dans l'abonnement suivant à due proportion des jours d'inexécution du plan de transports adapté (PTA), selon l'annexe I.C.2 du CSP SNCF.

IV. L'UFC – Que Choisir agit pour améliorer le quotidien des voyageurs des trains régionaux

Forte de ses constats chiffrés et de ses analyses sur la piètre qualité des transports régionaux et leurs surcoûts pour la collectivité, l'UFC – Que Choisir déploie aujourd'hui une série d'actions pour améliorer le quotidien des usagers des trains régionaux.

1. Nos demandes aux pouvoirs publics

- **L'UFC – Que Choisir demande que l'ouverture à la concurrence du TER puisse être expérimentée sans attendre sa généralisation.**

Le cadre législatif européen prévoit l'ouverture à la concurrence des trains régionaux à partir au mieux de décembre 2019. Toutefois, compte tenu de la dérive des coûts constatée dans le cadre du monopole de la SNCF, et de la qualité dégradée qui l'accompagne, l'UFC – Que Choisir demande une modification de la loi française permettant aux régions qui le souhaitent d'expérimenter la concurrence sur le transport régional sans attendre la date butoir fixée par l'Union Européenne.

- **L'UFC – Que Choisir demande que des critères pertinents et vérifiables relatifs aux annulations et aux retards de train, disponibles en *open data*, soient la base :**
 - **D'un mécanisme de modulation automatique à la baisse du tarif des abonnements aux trains régionaux si les objectifs de qualité ne sont pas atteints ;**
 - **D'une modulation plus forte de la subvention d'exploitation versée par les Autorités organisatrices des transports aux exploitants ferroviaires.**

Aujourd'hui, la SNCF ne prévoit pas d'indemniser les voyageurs subissant des retards récurrents lors de leurs voyages sur une ligne de train régionale. Cinq régions ont toutefois décidé d'expérimenter un dispositif d'indemnisation depuis 2014.

En parallèle, la rémunération perçue aujourd'hui par la SNCF et la RATP pour exploiter les trains régionaux est très largement fixe. La part de rémunération indexée sur la qualité n'excède pas 0,5 % de la subvention d'exploitation totale en régions, et 0,8 % en Ile-de-France. Dans ces conditions, l'incitation pour les entreprises ferroviaires à investir dans l'amélioration de la qualité de service est trop faible pour que la situation ne s'améliore.

C'est pourquoi l'UFC–Que Choisir demande la mise en place d'indicateurs de qualité, pertinents et vérifiables, prioritairement axés sur les retards et annulations en heures de pointe les jours ouvrés. Ces indicateurs serviront à l'instauration dans toutes les régions, Ile-de-France incluse, d'un mécanisme de modulation automatique à la baisse du tarif des abonnements aux trains régionaux, quand la qualité se dégrade en-deçà des objectifs contractuels, et à une hausse de la part de rémunération des exploitants ferroviaires liée à la qualité de service.

2. L'UFC – Que Choisir dépose un recours gracieux auprès du Syndicat des transports d'Ile-de-France (Stif)

L'UFC – Que Choisir a pu constater, après une analyse approfondie des contrats de service public (CSP) organisant la mise en œuvre du service ferroviaire régional entre le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et les transporteurs (RATP et SNCF), que certaines dispositions, ou l'absence de dispositions dans certains cas, révèlent l'insuffisance manifeste du STIF dans l'exercice de son pouvoir réglementaire.

Une telle insuffisance est susceptible d'entacher d'illégalité les dispositions critiquées par l'UFC - Que Choisir dans les deux CSP car :

- en amont, le bonus-malus sur la ponctualité instauré par les deux CSP est inefficace à garantir un mécanisme incitant les transporteurs à améliorer la qualité de service pour chaque usager ;

- en aval, l'absence dans les deux CSP de réelle clause d'indemnisation automatique des usagers en cas de retards répétés et parfois importants, n'assure pas une protection minimale de l'utilisateur quotidien des transports ferroviaires régionaux.

C'est la raison pour laquelle l'UFC – Que Choisir forme un recours gracieux devant le STIF, préalable à une action plus contentieuse, afin qu'il modifie les deux CSP dans un sens qui permette de remédier aux carences actuelles dans la mise en œuvre d'une qualité de service raisonnable en Ile-de-France. A défaut de modifications dans un délai raisonnable et a fortiori lors du renouvellement de la convention en fin d'année 2015, l'UFC – Que Choisir se réserve la possibilité d'attaquer les deux contrats de service public devant les juridictions compétentes.

3. L'UFC – Que Choisir mobilise les consommateurs

L'UFC-Que Choisir entend donner aux consommateurs les moyens d'agir pour obtenir une amélioration des transports régionaux, et une indemnisation en cas de retards récurrents. A cette fin, et dans la perspective des élections régionales de décembre 2015, l'association lance aujourd'hui :

- **L'application pour smartphones « Anti-retards », pour faire des consommateurs les contrôleurs de la qualité dans les transports régionaux**

Face à l'opacité sur la qualité réelle des trains régionaux (TER, RER, Transiliens), cette application vise, à travers les remontées au quotidien des voyageurs quant aux retards et annulations de trains subis, à avancer vers la création d'un Observatoire indépendant de la qualité dans les transports régionaux.

L'application Anti-retards est disponible gratuitement sur smartphones, à partir d'aujourd'hui.

- **Une pétition pour obtenir des Conseils régionaux que les abonnés paient en fonction de la qualité**

L'UFC – Que Choisir, avec son réseau de 150 associations locales, propose aux consommateurs de signer la pétition pour payer les transports régionaux en fonction de la qualité. En cas de retards récurrents sur une ligne, les abonnés doivent voir leur abonnement automatiquement réduit le mois suivant. Les signatures seront adressées aux présidents de Conseils régionaux, et aux candidats aux élections régionales de décembre 2015.

Annexe 1 : Recours de l'UFC – Que Choisir devant le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)

L'UFC – Que Choisir a pu constater, après une analyse approfondie des deux CSP mettant en œuvre les modalités d'exécution du service public du transport régional ferroviaire en Ile-de-France, que certaines dispositions, ou l'absence de dispositions dans certains cas, sont manifestement insuffisantes à créer un mécanisme incitatif vis-à-vis des transporteurs afin d'assurer une qualité de service raisonnable pour chacun des usagers, ou tout du moins tendre à son amélioration. De ce fait, l'UFC - Que Choisir considère que le STIF, en charge de cette mise en œuvre, n'a pas usé de toute sa compétence pour exécuter la mission qui lui est conférée par la loi en tant qu'autorité organisatrice.

Une telle insuffisance de l'exercice du pouvoir réglementaire par le STIF afin de définir les moyens à mettre en œuvre pour assurer une amélioration de la qualité de service, est susceptible d'entacher d'illégalité les dispositions critiquées par l'UFC – Que Choisir dans les deux CSP.

Il ressort même que certaines clauses sont susceptibles de créer une inégalité de traitement entre les usagers selon le lieu où ils habitent, ou bien d'être directement contraires à la réglementation propre à assurer la protection des consommateurs dans le cadre de la fourniture de service ou de la vente d'un bien vis-à-vis de professionnels.

En tout état de cause, elles sont défailtantes à garantir une protection minimale de l'utilisateur quotidien des transports ferroviaires régionaux en Ile-de-France.

Les points critiqués par le recours de l'UFC – Que Choisir sont de deux ordres : en amont, le bonus-malus est jugé inefficace pour inciter les transporteurs à améliorer leur qualité de service ; en aval, il n'existe pas de réelle indemnisation des voyageurs en cas de retards récurrents.

Un bonus-malus inefficace pour améliorer la qualité de service

Le bonus-malus existant sur la ponctualité des trains régionaux d'Ile-de-France est inefficace à garantir un mécanisme incitant les transporteurs (SNCF et RATP) à améliorer la qualité de service.

- Le montant du bonus-malus est très insuffisant pour dissuader les transporteurs de dépasser la borne inférieure de l'objectif de « ponctualité » fixé par les CSP, s'élevant à à peine 2 % du montant des redevances versées par le STIF aux transporteurs.
- Le taux de ponctualité, calculé à partir du nombre de voyageurs retardés, ne prend pas en compte les trains annulés. Les pénalités prévues en cas de suppression de trains ne peuvent apparaître comminatoire au regard des subventions versées par le STIF. Celles-ci sont en effet 4 fois plus élevées que les pénalités par train-km annulé sur les lignes franciliennes (sauf les RER A et B, où les pénalités sont 3 fois inférieures à la subvention d'exploitation du STIF).
- Le taux de ponctualité ne prend pas en compte les arrêts supprimés à telle ou telle gare, ce qui peut même favoriser la suppression d'arrêts par le transporteur, pour rattraper son retard.
- La suppression de l'interconnexion sur la ligne A n'est toujours pas effective, ce qui aurait pourtant permis d'améliorer la fluidité du trafic comme il en ressort des différents rapports à ce sujet. Le CSP sur ce point se permet de laisser le soin aux transporteurs de

s'organiser pour assurer un meilleur trafic sur l'interconnexion en gare de Nanterre Préfecture, alors que cela relève de sa mission.

- Le taux de ponctualité neutralise les jours de grève, alors qu'en principe la grève relève de l'entière responsabilité du transporteur, selon le CSP lui-même, et qu'en vertu du droit commun, la grève exonère le transporteur uniquement lorsque celle-ci est imprévisible et non liée à une décision de la direction. Le CSP ne fait pas cette distinction, ce qui permet de diminuer fortement les contraintes des transporteurs en matière de qualité de service.
- Par ailleurs, le taux de ponctualité ne prend en compte que les retards dès lors qu'ils sont supérieurs à 5 minutes, mais ne crée aucune pénalité spécifique pour les retards substantiels, qui seraient par exemple de plus de 15 minutes ou de 30 minutes.

Plus généralement l'UFC – Que Choisir critique la multiplication d'indicateurs dans les CSP qui, trop éparpillés, chacun soumis à des pondérations spécifiques d'ailleurs elles-mêmes très critiquables (neutralisation des jours de grèves, des plans de transport adaptés, franchise appliquée sur l'offre contractuelle...) participe à la création d'un système complexe et déconnecté du ressenti des usagers, donc moins fiable.

L'absence d'une réelle indemnisation des voyageurs en cas de retards récurrents

Il n'existe pas, en Ile-de-France, de réelle clause d'indemnisation automatique des usagers en cas de retards répétés et parfois importants, afin d'assurer une protection minimale de l'utilisateur quotidien des transports ferroviaires régionaux.

- Il n'est prévu de remboursement automatique que lorsque, en cas de grèves ou de perturbations prévisibles, l'offre contractuelle se retrouve diminuée de plus de 50 % en heures de pointe pour la RATP ou de 40 % à 67 % pour la SNCF selon les lignes, comme indiqué précédemment.
- Pour les autres situations, le CSP ne prévoit que de simples gestes commerciaux soumis à la seule volonté du transporteur, donc totalement facultatifs et ce alors même que sa responsabilité est avérée. Une telle clause est même susceptible de porter atteinte au droit de la consommation.

Pourtant de telles clauses d'indemnisation, que l'on a vu se développer largement en Province et qui sont préconisées par le droit européen, assureraient une protection minimale des consommateurs.

C'est la raison pour laquelle l'UFC – Que Choisir forme un recours administratif préalable à une action plus contentieuse, devant le STIF afin qu'il modifie le CSP dans un sens qui permette de mettre en place de véritables mécanismes incitant les transporteurs à respecter leurs engagements de qualité, mais également à assurer une protection minimale des usagers en cas de défaillance du transporteur dans le respect de tels engagements.

A défaut de modifications dans un délai raisonnable et a fortiori lors du renouvellement de la convention en fin d'année 2015, l'UFC – Que Choisir se réserve la possibilité d'attaquer les deux CSP devant les juridictions compétentes.

Annexe 2 : Estimation des coûts du transport ferroviaire en Ile-de-France

Si les Comptes des Transports, établis par le Commissariat général au développement durable, fournissent des données concernant les trains de la région parisienne exploités par la SNCF, les chiffres fournis pour la RATP ne détaillent pas les ressources affectées aux seuls trains. Nous avons donc dû procéder à des estimations.

Estimation des recettes voyageurs RER pour la RATP

Dans son rapport financier pour l'année 2013, la RATP indique avoir perçu des recettes voyageurs de 2,407 milliards d'euros.

Afin de pouvoir estimer le total des ressources affectées par l'entreprise à l'activité RER, il est nécessaire d'isoler la part des recettes attribuables à cette activité. Selon le critère retenu, le RER représente entre 14 %³⁹ et 28 %⁴⁰ des voyageurs transportés par la RATP. Nous avons donc retenu l'hypothèse moyenne, soit 21 %.

Sous ces hypothèses, on peut estimer la part des recettes RATP attribuables au RER à 504 millions d'euros en 2013.

Estimation de la part de la subvention d'exploitation reçue par la RATP imputable à l'activité RER

Là encore, la RATP et le STIF communiquent sur le montant total de la subvention d'exploitation perçue par la RATP, mais pas sur sa ventilation entre le métro, le RER, le bus et le tramway.

Dès lors, nous avons fait l'hypothèse que la subvention reçue par la RATP pour faire rouler un train sur un kilomètre était la même que celle reçue par la SNCF pour ses trains d'Ile-de-France. La SNCF a perçu en 2013 une subvention d'exploitation de 1,61 milliard d'euros, pour faire circuler 58,1 millions de trains-kilomètres⁴¹.

Puisque la RATP a, pour sa part, fait rouler 12,5 millions de trains-km la même année, nous avons estimé la part de sa subvention d'exploitation attribuable au RER à 346 millions d'euros en 2013.

³⁹ Si l'on exprime la fréquentation en voyageurs-kilomètres, à partir des chiffres fournis par l'Omnil

⁴⁰ Si l'on exprime la fréquentation en voyages effectués, à partir des chiffres fournis par l'Omnil

⁴¹ Sources : Omnil et Comptes des transports.