

Séance plénière du 14 avril 2014

ADOPTION DE LA CONVENTION TER

Le Conseil économique, social et environnemental régional,

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment ses articles L 4131-2, L 4134-1 et suivants ;

Vu le décret n° 2001-731 du 31 juillet 2001, modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques et sociaux régionaux ;

Vu l'avis des 1^{ère}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} commissions ;

Vu l'avis du bureau ;

Monsieur Daniel BERNARD, rapporteur entendu ;

DÉLIBÈRE

Le service régional de voyageurs est lié à la croissance de la mobilité de proximité, consécutive aux évolutions des territoires et aux nouveaux modes de vie, mais aussi à l'augmentation des coûts de l'énergie. La complémentarité avec les autres réseaux de transports, contribue à offrir une alternative à l'utilisation de la voiture particulière. Les déplacements jouent un rôle important dans la vie quotidienne pour les relations domicile-travail, domicile-études, mais aussi pour les déplacements occasionnels et de loisirs. Ils contribuent à l'aménagement du territoire, à l'accès au transport pour tous, à la qualité de l'environnement et à la diminution des émissions de gaz à effet de serre.

La consultation du CESER sur la nouvelle convention TER 2014-2020 s'inscrit à la suite de la contribution du CESER Centre, adoptée à l'unanimité par notre assemblée le 14 octobre 2013. Il convient donc d'analyser l'évolution des dispositifs retenus dans la nouvelle convention, par rapport à la précédente.

Le CESER note que cette convention TER est bien une convention d'exploitation et de gestion, et non une convention d'ambitions ou d'objectifs visant à redéfinir l'offre de transports. Il n'y a donc pas d'évolution affichée sur de nouvelles dessertes, des augmentations de fréquence,... Le CESER souhaite que cette discussion s'engage rapidement, afin d'améliorer la qualité du service rendu et de favoriser le report modal vers les transports en commun. Le schéma régional de l'intermodalité, introduit par la loi de Modernisation de l'Action Publique territoriale et d'Affirmation des Métropoles (loi MAPAM) du 27/01/14, pourrait permettre d'engager ce processus.

Lien avec la précédente convention

Au terme de la convention 2007/2013, sur la région Centre, ce sont plus de 19 millions de voyageurs TER en 2013 sur les principales dessertes, soit une augmentation d'environ 13 % en 6 ans. Et une augmentation significative des recettes d'environ 25 % à près de 105 millions d'euros contre 84 en 2007. Avec pour 2013, environ 11,2 millions de km.train, on enregistre une progression constante des dessertes.

Par ailleurs, la Région consacre une part importante de son budget au TER, à savoir un peu plus de 153 millions d'euros pour 2014, en augmentation significative par rapport à 2007. La contribution au TER représente plus de 15 % du budget régional.

La nouvelle convention s'inscrit dans le prolongement des engagements antérieurs, mais la Région a tenu à renforcer son rôle d'autorité organisatrice des transports (AOT) par le biais de mesures plus contraignantes et coûteuses à l'égard du transporteur SNCF. Sur ce point, le CESER reconnaît que le texte présenté reprend un certain nombre de propositions formulées dans la contribution du 14 octobre 2013.

Principes généraux

Le CESER soutient le fait que la Région réaffirme son rôle, ses compétences et les missions qu'elle confie à la SNCF, qui doit être force de propositions dans les différents périmètres de sa responsabilité de transporteur. Le plan de transport est défini par la Région en sa qualité d'AOT, sur proposition de la SNCF en sa qualité d'expert. Ce plan définit la fréquence, les horaires, les correspondances, les arrêts, les places assises à offrir.

Le CESER apprécie qu'il soit clairement indiqué qu'un TER ne peut être retardé pour laisser circuler un train d'une autre activité. Chaque année, 15 jours avant le changement de service, la SNCF doit informer la Région de la liste des correspondances qu'elle entend assurer entre les TER et les trains des autres activités.

Le CESER salue qu'en cas de situation inopinée, si dans un délai de 2 heures aucun train ou autre moyen de transport (bus, taxis) n'est proposé, la SNCF s'engage à prendre en charge l'utilisateur (collation, hébergement,...). La SNCF informe les usagers des situations perturbées et des dispositions qui sont prises, elle veille à la cohérence de l'information.

Sur le transport routier, la Région va reprendre à sa charge la gestion de l'ensemble des services routiers voyageurs comme prévu par la loi. D'une part, il faudra que la Région soit attentive sur l'évolution éventuelle des coûts. D'autre part, il ne faudra pas que cela se traduise par une évolution du nombre de km.route au détriment des km.train.

La Région réaffirme son rôle d'AOT pour la distribution des titres de transports et d'information pour l'ensemble des réseaux urbains, multirégionaux, nationaux et internationaux. Le CESER soutient sa volonté de contracter des accords avec d'autres AOT dans le cadre de tarification inter ou multimodale, en s'appuyant sur l'expertise de la SNCF dans le but de rechercher le « titre unique » qui permettrait simplicité, lisibilité et efficacité.

Pour le CESER, la politique de contrôle permet de vérifier l'acte citoyen : « on emprunte le train, on paie, on valide ». Il revient à la SNCF de vérifier que les opérations de contrôle soient bien menées, dans un souci d'efficacité et d'égalité.

Développement Durable

Le CESER apprécie la poursuite de la volonté de la Région de s'inscrire dans la logique de l'insertion sociale par l'activité économique, avec l'engagement que les marchés externes conclus contribuent à l'insertion des personnes en situation précaire.

Par ailleurs, le transport ferroviaire a des atouts importants en termes d'environnement et de moindre pollution. Le CESER se félicite que la SNCF s'engage au terme de cette convention à réduire ses consommations énergétiques (via une performance et une sobriété énergétiques), mais aussi à poursuivre ses engagements pour diminuer son impact environnemental. Cet engagement s'inscrit dans les orientations du SRADDT.

Le matériel roulant et les gares

Dans certains cas, la Région Centre continue d'acquérir le matériel (rames, voitures) et le met à la disposition de la SNCF qui en devient propriétaire, alors que d'autres Régions décident des choix des commandes et restent propriétaires du matériel qu'elles ont acquis. Le CESER s'interroge sur la poursuite de ce choix : quel est l'intérêt financier pour la Région ? Bien entendu, il va de soi, qu'un parc d'engins moteur harmonisé ne s'improvise pas, mais pourquoi en faire « don » à la SNCF ?

En outre, le CESER s'interroge : dans l'optique d'un meilleur service, d'une meilleure régularité et d'une maîtrise des coûts de maintenance, la priorité de la Région ne devrait-elle pas résider dans l'achat de matériel plus robuste et plus fiable ?

Par ailleurs, hors convention, la contribution de la Région a permis de moderniser pratiquement l'ensemble du parc matériel, par l'achat de nouvelles rames, dont la qualité et le confort permettent une meilleure adéquation avec les besoins des usagers. Cet effort va se poursuivre par la mise en service dans les prochains mois des nouvelles rames Régio2N, sur la ligne Paris - Chartres, avec 14 nouvelles rames neuves répondant ainsi à une demande croissante sur cet axe, qui représente 42 % du trafic TER.

Sur l'entretien des rames, le CESER souligne que beaucoup reste à faire, notamment sur la partie nettoyage, approvisionnement (eau, toilettes) et maintenance, même si les critères de qualité demeurent difficiles à évaluer.

Nombre de fois le CESER a dénoncé les lacunes de la SNCF dans le domaine de l'accès en gare, de la fermeture des gares ou guichets. Le CESER note avec intérêt que la Région reprend la main sur ce volet et que toute modification souhaitée par la SNCF doit faire l'objet d'un accord préalable et non plus d'une simple information. Toutefois, la Région n'avait pas inscrit ce distinguo dans les précédents textes et le mal est fait : de nombreuses gares et de nombreux guichets ont connu des suppressions d'horaires d'ouverture depuis la mise en place des conventions, sans que la Région ne joue son rôle d'AOT.

Il convient également de souligner les efforts financiers importants consacrés par la Région et l'Etat dans le cadre des contrats de plan, de projet, qui ont permis des investissements significatifs en termes d'infrastructures, investissements qui devraient se poursuivre dans le cadre du futur contrat de plan Etat/Région 2014/2020.

L'usager

En premier lieu, le CESER se félicite que le système de bonus/malus soit supprimé et qu'il soit remplacé par des pénalités en cas de service n'atteignant pas les objectifs fixés.

Pour le CESER, outre des dessertes adaptées aux besoins, la satisfaction des usagers passe avant tout par la qualité du service : ponctualité, information, accueil, propreté, confort. C'est sur ces points que la nouvelle convention semble infléchir quelque peu les dérives passées, en renforçant les contrôles et en alourdissant les pénalités. Cela constitue donc pour le CESER une avancée du texte qui entrera en vigueur.

Concernant la ponctualité, de nouvelles règles sont définies qui font la distinction entre heures creuses et heures de pointe, avec le doublement des pénalités pour les heures de pointe. C'est une évolution substantielle que le CESER avait souhaité sous différentes formes lors de sa contribution d'octobre 2013.

Le CESER salue la redéfinition des critères de retard, à savoir : de 6 à 10 minutes, de 11 à 30 minutes, puis au-delà de 30 minutes. Les trains supprimés rentrent enfin dans les critères de pénalité en les considérant comme des retards supérieurs à 30 minutes ; c'est une nouvelle règle qui devrait inciter le transporteur à plus de vigilance. Néanmoins, le CESER souligne que les pénalités pourraient se calculer mensuellement, plutôt qu'annuellement, comme cela est le cas pour les nouvelles conventions dans d'autres régions.

Le CESER apprécie la mise en place d'un système de remboursement pour l'usager abonné, qui se voit rembourser pour partie, en cas de retards récurrents sur sa ligne dans le cadre d'un montage retards/nombre de circulations impactées au-delà de 10 minutes. De plus, le voyageur occasionnel se voit également remboursé en cas de suppression de son train et cela de façon automatique, au guichet d'une des gares de la région. Néanmoins, la Région devrait rechercher un système qui devrait également permettre de rembourser les usagers occasionnels lors de retards, comme cela se pratique déjà pour les TET et TGV.

Cependant, le CESER tient à souligner que le système de pénalités ne résout pas tous les problèmes ; si le retard ou la suppression d'un TER ne permet pas à l'usager d'attraper sa correspondance, les conséquences sont beaucoup plus pénalisantes qu'un « simple retard ». Il faudrait donc garantir un système de substitution à l'usager, qui lui permette de continuer son déplacement (y compris hors TER). Le CESER tient donc à rappeler que le système de pénalités et de remboursement ne constitue pas une fin en soi ; la SNCF devrait être amenée à améliorer son process, à l'aide d'une gestion corrective, afin de parvenir à une qualité de service satisfaisante pour les usagers.

Concernant l'accessibilité, malgré les efforts de la Région et en partie de RFF/SNCF, trop de gares et de trains ne sont toujours pas accessibles. Toutefois, la Région avec TER met en place un accompagnement des personnes à mobilité réduite en gare (avec si besoin une réservation préalable), ainsi qu'un service d'acheminement vers les 70 gares accessibles, par le biais de taxis.

La conformité de la composition des TER est également l'un des enjeux de la nouvelle convention. Pour le CESER, les usagers qui paient leurs titres de transports, outre le fait qu'ils doivent être transportés à l'heure, doivent impérativement pouvoir trouver des places assises et le transporteur doit veiller au respect de la composition des rames, notamment en période de pointe. Le renforcement des pénalités dans ce domaine paraît correspondre à l'attente des usagers.

En outre, l'information demeure l'un des critères de satisfaction des usagers ; encore faut-il qu'elle soit fournie, conforme et cohérente. Dans ce domaine, avec les nouvelles technologies, les agents du contrôle et d'accueil bénéficient d'outils de communication performants, qu'ils se doivent d'utiliser pour diffuser l'information relative aux situations perturbées, aux retards et correspondances.

Toutefois, le CESER considère que les objectifs chiffrés restent modestes et manquent quelque peu d'ambitions.

Enfin, le CESER regrette qu'à aucun moment il n'apparaisse comme un interlocuteur, pourtant représentant de la société civile, dans le cadre de l'information ou du suivi de ladite convention, en dehors de la réunion annuelle du Comité des partenaires.

Conclusion

A la lecture du texte proposé, le CESER peut dire que les équilibres de la convention semblent raisonnables et renforcent le rôle d'AOT de la Région, dans le respect des objectifs fixés par le SRADDT. Ils répondent mieux à l'attente des usagers et des représentants de la région. Néanmoins, le passé a démontré que la SNCF avait tendance à imposer sa vision à la Région, conduisant à certaines dérives et pénalisant les usagers ; la Région devra donc veiller à ce que le service rendu par la SNCF corresponde bien aux attentes des usagers et que les termes de la convention soient bien respectés par le transporteur. Par ailleurs, la Région devra prévoir la communication des nouvelles mesures en direction des usagers, notamment sur le système d'objectifs et de remboursement.

A noter que d'une part, la réforme ferroviaire pourra avoir des conséquences sur la convention; il faudra donc éventuellement prévoir un ou des avenants. La fusion prévue en 2015 entre SNCF et RFF redéfinira le périmètre des responsabilités et des missions pour la nouvelle entité créée ; la Région devra être attentive à ces évolutions afin de l'intégrer à la convention, tout en veillant à ce que le service rendu reste de qualité. Il en va de même de la mise en service de la LGV-SEA en 2017, qui libérera de nouveaux sillons et recomposera l'ensemble des dessertes. D'autre part, avec la loi MAPAM, la Région devient chef de file sur l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transports ; la Région devra donc prévoir et anticiper certaines évolutions positives, afin d'améliorer le service proposé aux usagers des transports collectifs. Enfin, en l'état actuel, l'ouverture à la concurrence sur le service TER ne pourra intervenir qu'à partir de 2019, ce qui pourra éventuellement avoir un impact sur l'échéance de la convention.

Vote :

Pour : 81
Contre : 0
Abstentions : 6

Avis adopté à la majorité.



Xavier BEULIN

