



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer

L'essor du transport régional de voyageurs

Emmanuel Favre-Bulle (SESP)

SESP en bref

Depuis la réforme de 2002 qui leur confère le statut d'autorités organisatrices des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, les régions ont fortement développé l'offre de transport express régional (TER). Le trafic concerné a augmenté de plus de 2 milliards de voyageurs-kilomètres entre 1997, début de la phase d'expérimentation, et 2004. Dans le même temps, la contribution publique pour l'exploitation du réseau de TER, tous financements confondus, État et régions, a plus que doublé. Elle est passée de 0,7 Md€ en 1997 à 1,5 Md€ en 2004.

Le développement des transports régionaux est-il à la hauteur des subventions versées ? Les avantages pour la collectivité de ce développement sont multiples : décongestion routière, diminution de la pollution et de l'insécurité routière, réduction du temps d'attente des usagers du rail. Le montant des contributions publiques supplémentaires attribuées entre 1997 et 2002 apparaît équivalent à la valeur monétaire que l'on peut calculer pour les bénéfices collectifs additionnels obtenus sur la même période. Toutefois, l'intérêt du TER est plus manifeste dans les zones urbaines denses qu'en rase campagne.

Au 1^{er} janvier 2002, toutes les régions sont devenues autorités organisatrices de transports ferroviaires régionaux de voyageurs, à l'exception de l'Île-de-France et de la Corse (voir *La réforme du transport régional de voyageurs*). Les régions définissent le contenu du « service public de transport ferroviaire régional de voyageur » et décident en particulier des dessertes (grilles horaires et arrêts en gare), de la tarification, de la qualité de service et de l'information communiquée aux usagers. La SNCF est donc l'opérateur du transport express régional (TER) pour le compte des régions et non plus de l'État.

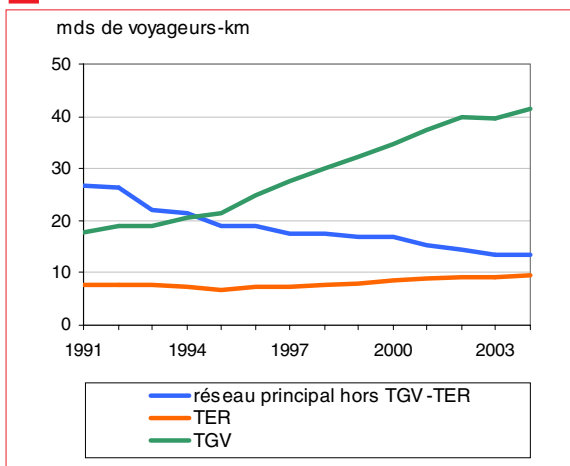
Les enjeux liés à cette réforme sont importants, comme en témoignent les volumes de transport et les ressources consacrées à cette activité, qui ont augmenté de concert au cours des dernières années. Les régions ont pris une part croissante à son financement qui devient l'un de leurs premiers postes de dépenses.

Un trafic en expansion soutenu par des moyens publics grandissants

L'activité des réseaux express régionaux est restée globalement stable au cours des années 90, si on met à part 1995, année particulière marquée par des mouvements sociaux. La montée en puissance de la réforme commence à faire sentir ses effets en toute fin de la décennie. Si le trafic de 1999 est déjà en progrès sur celui des années précédentes et dépasse le point haut atteint en 1991, c'est en 2000 que s'ouvre pour le TER une phase de croissance soutenue, bien loin cependant du dynamisme du TGV, qui tire le trafic du réseau principal (*figure 1*).

Entre 1997, année de démarrage de la phase d'expérimentation de la réforme, et 2004, le TER a gagné plus de deux milliards de voyageurs-kilomètres. En 2004, le chiffre de 9,6 milliards de voyageurs-km est atteint. L'activité du TER en régions est donc équivalente à celle du réseau francilien (9,9 milliards de voyageurs-km).

1 Évolution du transport ferroviaire de voyageurs



Le TER offre des liaisons circonscrites à une région et entre régions proches. Sur la période récente, la progression du trafic repose sur le dynamisme des dessertes intra-régionales (*figure 2*). En contrepartie, les trains de grandes lignes (GL) qui assurent de facto une fonction régionale sur tout ou partie de leur parcours, maintiennent plus difficilement leur clientèle sur des trajets locaux. Le processus de régionalisation a ainsi permis de clarifier les rôles respectifs des services TER et GL.

Les aides publiques sont venues à l'appui d'une volonté de développer le transport express régional. Les recettes du TER ne couvrent en effet qu'un tiers des charges environ. Le financement public a fortement progressé avec la montée en charge de la réforme.

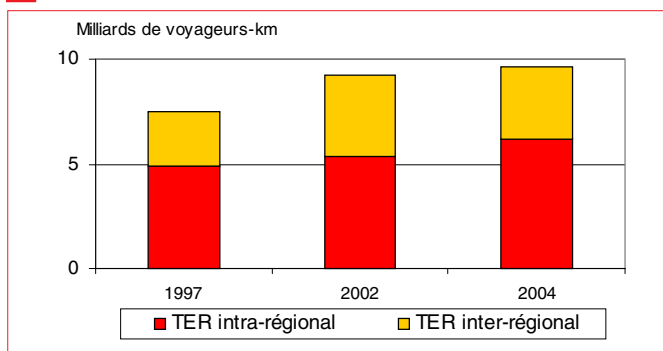
Source : Commission des comptes des transports de la nation

N° 3

Janvier 2006

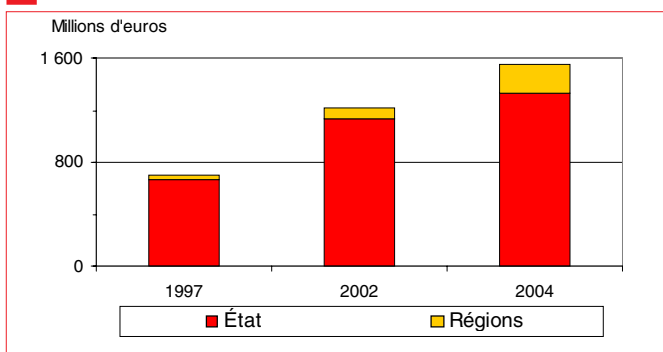


2 Trafic du TER



Source : SNCF

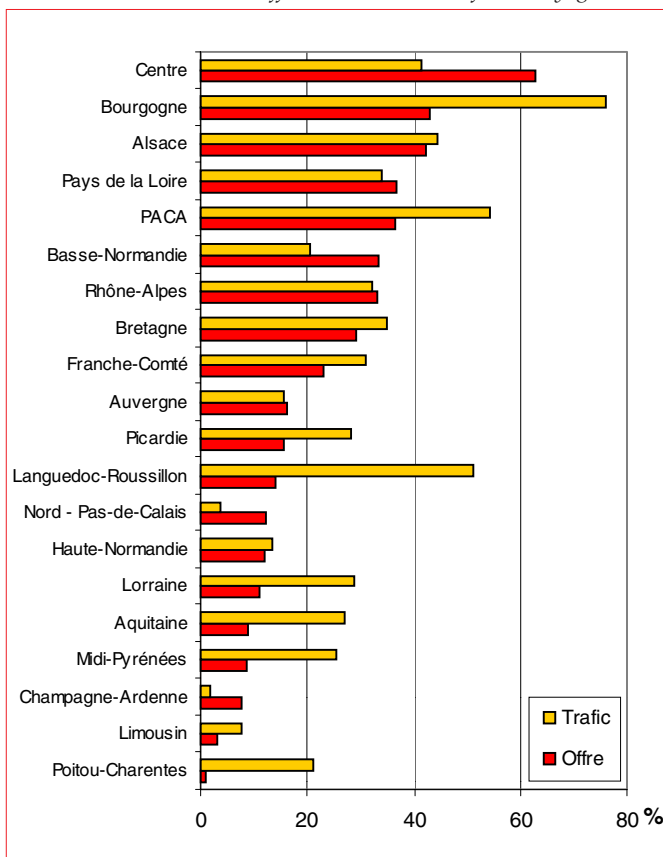
3 Aides à l'exploitation du TER



Source : MTETM/SESP, comptes des transports

4 Évolution de l'offre de TER et du trafic de 1997 à 2002

Offre en trains-km, trafic en voyageurs-km



Source : SNCF

En 2004, l'État a transféré aux régions 1,7 milliard d'euros (Md€) si on compte la totalité des crédits affectés au titre de la réforme. Les régions ont complété ce montant d'un demi-milliard d'euros sur leurs ressources propres, soit plus du cinquième de la dotation attribuée à la SNCF pour le TER. Ces crédits sont destinés à l'exploitation des services transférés (pour 70 %), au renouvellement du parc de matériel roulant et à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre par l'État.

Subventions d'investissement mises à part, leur montant a plus que doublé en sept ans, de 1997 à 2004. Les dotations publiques pour la seule exploitation du réseau de TER sont passées de 0,7 Md€ en 1997 à 1,5 Md€ en 2004, tous financements confondus (figure 3). Entre 2002 et 2004, ces dotations ont grossi de 28 %, grâce à l'effort des régions qui ont multiplié par trois leur contribution à l'exploitation à partir de leurs fonds propres.

L'offre devient plus attractive

Soutenu par des aides accrues, le TER a pu gagner en attractivité. Son offre est devenue plus fournie, avec l'aménagement de nouvelles fréquences, et de meilleure qualité, avec la mise en service de trains plus confortables. La clientèle du TER disposait en moyenne en 1997 de 11 trains par jour et par sens et se voit offrir 15,5 trains par jour et par sens en 2004. Un rapport du Conseil économique et social en 2003 note que 5 700 trains régionaux circulent quotidiennement en province, soit plus que les 5 000 trains transiliens. Le TER a ainsi conquis de nouveaux voyageurs, pour partie détournés du mode de transport routier vers le mode ferroviaire.

De 1997 à 2002, l'offre de transport (mesurée en trains-km) a crû de 25 % sur l'ensemble du territoire, avec des disparités sensibles selon les régions. L'extension de l'offre favorise dans la plupart des régions un développement du trafic (figure 4). Dans quelques régions, la réponse de la demande de transport à l'offre peut apparaître comme déséquilibrée. Certaines « irrégularités » (en Bourgogne, Centre,...) s'expliquent par un changement de périmètre avec transfert de la clientèle des trains de grandes lignes vers les TER (notamment les liaisons Paris-Chartres, Paris-Auxerre, Paris-Beauvais, Paris-Lens). En Languedoc-Roussillon et en Paca, la mise en service du TGV Méditerranée en 2001 produit un effet semblable. Mais dans l'ensemble, offre et demande sont significativement liées. Une augmentation de l'offre de 1 % s'accompagne d'une augmentation du trafic de 0,7 % en moyenne.

Une mesure de l'efficacité de l'action publique

Les bénéfices socio-économiques retirés de l'engagement de l'État et aujourd'hui des régions en faveur du TER, sont-ils en rapport avec le coût de cette politique ? Les bénéfices doivent être compris au sens large : amélioration de la qualité de service, avantages liés au report modal au-delà de leur dimension environnementale.

L'efficacité des aides publiques au TER peut être appréciée à partir de données relatives aux années 1997 et 2002, en comparant les variations entre ces deux dates de la dépense publique destinée à accroître l'offre de transport et de la valeur monétaire des avantages. Ce bilan a été établi dans le cadre de la Commission des comptes des transports de la nation. Compte tenu des incertitudes multiples affectant la valorisation des avantages, les résultats de cette confrontation sont à considérer à titre d'ordre de grandeur.

La contribution de l'État et des régions au financement de l'exploitation s'élève à 1 217 millions d'euros (M€) en 2002 contre 707 M€ en 1997, soit une augmentation brute en euros courants de 510 M€.

Mais une grande partie de ce demi-milliard est affectée à des dépenses sans incidence sur l'offre de transport, qu'il faut alors soustraire. Citons la hausse des salaires (nette des gains de productivité), l'incidence des changements de barème des péages versés à Réseau Ferré de France, l'effet de l'inflation sur les coûts, ou encore la remise à l'équilibre des comptes de l'activité TER de la SNCF en 1999 et en 2002. En revanche, on tient compte des contributions à l'accroissement du parc de matériel roulant, qui participe à l'augmentation de l'offre. Elles sont estimées à partir du nombre de nouvelles « caisses » (700 voitures TER, autorails...) mises en service dans la période.

Au total, l'essor du TER entre 1997 et 2002 s'est appuyé sur un supplément des moyens publics chiffré à 162 M€.

Le temps, c'est de l'argent

La valorisation monétaire des avantages collectifs liés au développement du trafic donne des résultats moins précis que l'estimation des dépenses, et surtout largement tributaire des hypothèses.

La valorisation des gains de temps liés à l'augmentation des fréquences est fondée sur une valeur du temps établie à 11,30 € par voyageur-heure par l'instruction-cadre du 25 mars 2004 (voir *La valorisation des avantages environnementaux*). En admettant que les voyageurs tiennent compte de la grille horaire, leur temps d'attente est posé comme égal au quart de l'intervalle de temps qui sépare deux trains. Cet intervalle a été réduit par l'adjonction de nouvelles fréquences. Sous ces hypothèses, le bénéfice que les voyageurs tirent des gains de temps vaut 132 M€.

La décongestion routière, principal avantage environnemental

Le transfert modal de la route vers le rail permet de réduire la congestion routière et les nuisances environnementales. Mais seule une partie des nouveaux voyageurs séduits par le TER utilisait précédemment la voiture comme moyen de transport. Le surplus de trafic induit par l'extension de l'offre repose sur la clientèle détournée de la route seulement pour une fraction, difficile à estimer en l'absence de données. L'ajout de nouvelles fréquences amène aussi de nouveaux clients qui ne se déplaçaient pas auparavant et incite également des clients préexistants à circuler plus souvent. La proportion de la variation du trafic imputable au report modal (de la route vers le rail) est posée égale à 50 % par hypothèse.

Les bénéfices induits par la réduction de l'effet de serre, de la pollution atmosphérique, du bruit et de l'insécurité routière sont quantifiés à partir des coûts unitaires par voyageur-kilomètre détourné de la circulation routière, selon les méthodes recommandées dans l'instruction-cadre du 25 mars 2004 et les bénéfices retirés de la décongestion routière selon les travaux de la CEMT.

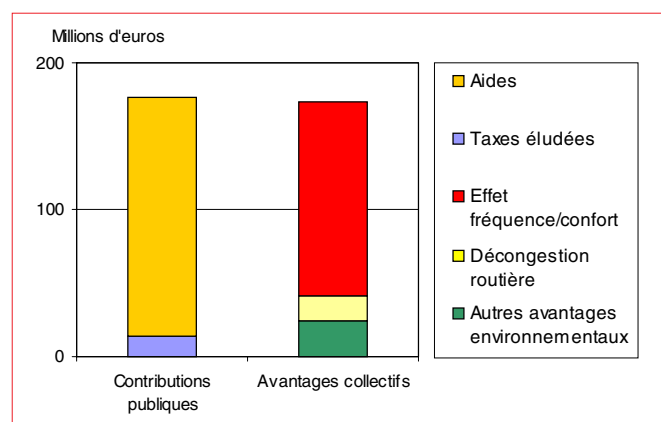
L'ensemble de ces avantages est estimé à 41 M€, dont 17 M€ pour la seule décongestion routière, sous l'hypothèse précédente de report vers le rail.

Contributions publiques et avantages collectifs : des montants équivalents

La diminution de la circulation routière réduit les recettes de l'État alimentées par les taxes sur les carburants (taxe intérieure sur les produits pétroliers essentiellement). Le rapport de la Commission des comptes des transports estime à 3 centimes d'euro par voyageur-km les recettes moyennes de TIPP sur les voitures particulières. Le montant total de taxes éludées s'élève à 14 M€ sous les hypothèses précédentes. Il vient s'ajouter aux aides directes dans la comparaison entre les coûts et les avantages.

La contribution publique globale se monte alors à 176 M€. Ce coût est voisin de la valeur monétaire des avantages collectifs recensés, qui est de 173 M€ (figure 5). Mais l'étude ne valorise pas la totalité des avantages (voir *Méthode*).

5 Coûts et avantages de la variation de l'offre de TER entre 1997 et 2002



Source : MTETM/SESP, comptes des transports

L'intérêt du TER, plus manifeste en zone urbaine dense

Ce bilan globalement équilibré doit être différencié. Les nuisances environnementales dues au transport routier, la congestion routière, touchent moins les territoires à l'habitat dispersé que ceux qui sont plus densément peuplés. Le gain obtenu par un report des voyageurs vers le réseau ferré est donc moindre en rase campagne qu'en agglomération pour des aides qui sont équivalentes. C'est ce qui ressort de la simple confrontation numérique entre avantages monétarisés et moyens publics engagés.

Cependant, une liaison par TER dessert un territoire au sein duquel l'habitat n'est pas uniformément distribué. Certains des avantages négligés dans la valorisation peuvent avoir une incidence plus ou moins sensible selon la densité de peuplement.

Ainsi, l'intérêt du TER peut s'apprécier sous l'angle de l'accessibilité, dont les enjeux sont sensiblement différents en proche banlieue et en habitat diffus. Grâce au TER, la collectivité peut chercher à faciliter les déplacements des personnes résidant en zone rurale qui n'ont pas un accès autonome à l'automobile (jeunes scolaires, personnes âgées, personnes sans accès à la voiture de ménages motorisés...). Cet objectif d'accessibilité rejoint alors des préoccupations plus générales tenant à la cohésion sociale ou territoriale qui débordent du seul cadre des transports. ■

La réforme du transport régional de voyageurs

La loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 (loi SRU) définit le cadre de cette réforme. Elle fait suite à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 qui prévoyait une phase d'expérimentation dans laquelle s'étaient engagées en 1997 six régions (ultérieurement sept) volontaires.

La réforme a eu notamment pour but de donner aux régions les possibilités de définir une politique de transport et d'aménagement du territoire globale et cohérente. Au-delà des objectifs propres à chaque région, elle vise également à :

- faciliter les déplacements régionaux collectifs de voyageurs, notamment les personnes non motorisées ;
- réduire la congestion routière ;
- réduire les nuisances environnementales (effet de serre, bruit, pollution) ;

au moyen d'un transfert modal de transport des véhicules individuels vers les transports collectifs, le rail ou éventuellement l'autocar.

La SNCF exploite les TER dans le cadre de conventions signées avec les régions pour une durée de cinq ans au moins où est défini le contenu des services proposés. Les régions fixent avec l'opérateur les objectifs de trafic, les revenus escomptés et le soutien financier qu'elles apportent. Il y a en général un système de bonus-malus pour inciter la SNCF à atteindre ses objectifs.

La valorisation des avantages environnementaux

Références méthodologiques

L'instruction-cadre du 25 mars 2004 relative aux méthodes d'évaluations économiques des grands projets d'infrastructures de transport définit les principes de la monétarisation des externalités dans le secteur des transports. Ce document reprend les conclusions d'un groupe de travail du Commissariat général du Plan présidé par M. Boiteux, proposant des valorisations en termes monétaires des nuisances des transports, insécurité routière, effet de serre, pollution locale, nuisances sonores... Ces valeurs sont systématiquement utilisées dans les évaluations de projets d'infrastructures et peuvent être reprises dans l'évaluation des politiques publiques visant à réduire ces externalités.

La conférence européenne des ministres des transports (CEMT) a conduit en 2003 une étude sur « la réforme des taxes et des redevances dans les transports » où elle estime des coûts marginaux sociaux pour différents modes de transport et différents pays européens, en pointe et hors pointe. Les chiffres de la CEMT pour la France sont retenus pour évaluer la congestion routière.

Qualité des estimations

Les nuisances environnementales sont délicates à estimer sur un territoire étendu, comportant à la fois des secteurs à forte densité urbaine et d'autres en rase campagne, ce qui est le cas des territoires traversés par une liaison ferroviaire régionale. De ce fait, la valorisation monétaire des avantages environnementaux est affectée d'une grande incertitude.

Méthode

L'étude examine l'impact de l'essor du transport collectif régional de voyageurs, et plus précisément les bénéfices socio-économiques d'une augmentation de l'offre. Elle ne vise donc pas à évaluer l'intérêt pour la collectivité des TER en eux-mêmes. Les avantages socio-économiques retenus sont de deux ordres : des coûts externes évités, chiffrés à partir des recommandations de l'instruction-cadre de mars 2004 et un avantage en gain de temps lié à l'augmentation des fréquences des dessertes.

Tous les avantages socio-économiques ne sont pas intégrés dans l'évaluation. Il en est ainsi de l'amélioration de la qualité (moindre encombrement des trains, confort), au-delà d'un effet « fréquence », impact pour lequel on ne dispose pas de données solides. Pour l'effet « fréquence » lui-même, l'approche en moyenne nationale fondée sur des gains de temps a été retenue en l'absence de méthode reconnue pour procéder à cette estimation. Autre avantage négligé, négatif celui-là, l'ajout de nouvelles fréquences a aussi un impact négatif sur les autres circulations ferroviaires, dont le fret, compte tenu de la ressource limitée en sillons ferroviaires.

Les dépenses publiques allouées aux transports collectifs régionaux de voyageurs entre 1997 et 2002 sont confrontées aux avantages socio-économiques obtenus. La reconstitution de l'ensemble des flux financiers et de leurs variations est très délicate, compte tenu notamment des changements de périmètre de l'activité TER et GL que l'étude s'efforce d'appréhender au mieux. Les investissements éventuels en infrastructures réalisés pour accompagner la hausse du trafic ne sont pas pris en compte. Les coûts marginaux d'usage de l'infrastructure ferroviaire sont supposés couverts par les péages d'infrastructure.

Pour en savoir plus

Le présent article actualise les résultats d'une étude précédemment publiée : *Les aides publiques au transport régional de voyageurs*, Notes de synthèse du SES n° 155, septembre-octobre 2004.

Le dossier complet *Évaluation de l'impact des aides publiques dans les transports collectifs régionaux de voyageurs* est publié dans le 41^e rapport de la Commission des comptes des transports de la nation pour l'année 2003.

La méthode d'analyse économique des politiques publiques de transport a été approfondie dans le 42^e rapport de la Commission des comptes des transports de la nation pour l'année 2004 (tome 2).

Tous ces documents ainsi que l'instruction cadre du 25 mars 2004 sont consultables sur le site www.statistiques.equipement.gouv.fr.

Le Conseil économique et social a publié le 15 octobre 2003 un *Premier bilan de la régionalisation ferroviaire*.