

Transport express régional, généralement désigné par le sigle **TER**, est une marque commerciale de SNCF Voyageurs qui s'applique aux trains et autocars qu'elle exploite dans le cadre de conventions passées avec les régions. Le terme TER est utilisé pour désigner l'ensemble de l'activité du transport régional ou plus spécifiquement un train faisant partie de cette activité (*train express régional*). Tous les trains de desserte régionale et locale exploités par SNCF Voyageurs sont des trains TER, sauf en Île-de-France, où la marque Transilien est utilisée, et en Corse, où ce sont les chemins de fer de la Corse (CFC) qui gèrent le réseau de transport ferroviaire régional.

La genèse de la marque et du concept TER accompagne la régionalisation des services ferroviaires régionaux, c'est-à-dire leur prise en charge par les conseils régionaux sur le plan de la définition des caractéristiques de l'offre et du financement. Le processus de la régionalisation s'est engagé dans le cadre de la compétence générale des régions. Puis la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua) de 1995 a mis en place une expérimentation qui a concerné cinq régions. C'est la loi SRU de 2000, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002 qui fait des régions les autorités organisatrices de transports pour les transports d'intérêt régional sur leur territoire.

De ce fait, le terme est appliqué couramment pour désigner les réseaux ferroviaires voyageurs des onze régions administratives de la France continentale hors Île-de-France. Du point de vue de l'usager, et en dépit d'une organisation par régions et l'existence de tarifs propres à chaque région, le TER est toujours une partie de la SNCF qui détient le monopole sur le plan national. Les tarifs nationaux s'appliquent et les services TER sont vendus avec des produits grandes lignes.

En 2008, le réseau transporte 700 000 voyageurs par jour, à bord de 5 700 trains⁵.

Le réseau transporte 900 000 voyageurs par jour avec 7 000 trains et 1 300 autocars, quand le Transilien en transporte plus de trois millions. Les TER circulent sur 20 489 kilomètres de lignes dont 11 853 électrifiées, selon un rapport de 2019 de la Cour des comptes⁶.

Il offre trois types de services : desserte péri-urbaine, desserte régionale interurbaine, desserte de territoires isolés⁶.

Il dispose de matériel et de ressources humaines propres. Des autocars TER exploités en sous-traitance complètent l'offre de trains dans la plupart des régions, et desservent également des lignes purement routières. La direction TER, dont le siège est à Lyon, fait partie de SNCF Voyageurs.

Fonctionnement

Le TER a une organisation régionalisée. La régionalisation implique un pilotage de l'entreprise par la décentralisation et la proximité.

La régionalisation, définie par le code des transports (Art. L2121-3)^[archive], est un partage de responsabilités entre chaque région et la SNCF pour développer le TER, en maintenant le monopole d'exploitation de l'entreprise pour les transports ferroviaires régionaux. Ces responsabilités et les résultats attendus font l'objet d'un contrat avec chacune des régions. Chaque convention fixe les rôles et missions de la région et de la SNCF : la région définit l'offre de service TER qu'elle souhaite (dessertes, qualité de service, tarification, etc.) ; la SNCF assure la réalisation de cette offre.

Le pilotage décentralisé du TER est confié, pour chaque région administrative, à une direction d'activité TER. Elle est responsable des relations institutionnelles avec le conseil régional et garante, auprès de lui, de la bonne exécution de la convention. Tout ce qui relève concrètement de la maîtrise d'ouvrage de

l'activité de transport régional (production du service, qualité de service, maîtrise des coûts, etc.) est du ressort de la direction déléguée TER. Elle doit piloter, au quotidien, la mise en œuvre de ses services. Elle a ainsi en charge le marketing, la conception opérationnelle de l'offre, la gestion du parc, le management qualité, le contrôle de gestion... La coordination au niveau national est assurée par la Direction du TER, qui a pour mission de définir les politiques d'ensemble, de mettre en réseau les initiatives prises en régions pour développer le TER, de mutualiser les développements de services innovants et enfin d'assurer la complémentarité avec les autres transporteurs SNCF. Dans le cadre de la régionalisation, chaque région reçoit des dotations financières destinées à compenser les charges qui lui sont transférées. Ces dotations correspondent à :

- l'exploitation des services,
- le renouvellement et la modernisation du matériel roulant,
- la compensation des tarifs sociaux créés par l'État (abonnements de travail, scolaire, etc.).

Par ailleurs, l'État contribue à un programme d'investissement d'une durée de 5 ans pour la modernisation des gares. Chaque région peut compléter ces dotations par des ressources supplémentaires prises sur son propre budget.

Les régions sont décideuses dans les domaines suivants : définition des lignes et des horaires, réception du matériel roulant, choix des horaires de cadencement, arbitrage des dessertes entre trains et autocars, suppression de première classe⁷.

Processus de la régionalisation

Décentralisation - effet sur les transports de voyageurs

La régionalisation est le processus qui érige les régions en autorités organisatrices de transports par un transfert de compétences de l'État vers les conseils régionaux, tant sur le plan décisionnel que sur le plan du financement. Sur le domaine des transports de voyageurs, la régionalisation représente l'aboutissement de la décentralisation administrative, qui entre dans une phase décisive avec l'alternance politique de mai 1981. L'illustration la plus emblématique de cette décentralisation est l'instauration de l'élection des conseillers régionaux en suffrage universel, qui va de pair avec la transformation des régions d'*établissement public régional* (EPR) en collectivité territoriale. Les impulsions positives sur les transports régionaux de voyageurs à la même période ne sont pas directement liées à la décentralisation, mais résultent plutôt d'un changement d'attitude envers l'importance des *trains omnibus*. Tous les transferts sur route prévus, que ce soit à l'initiative des collectivités ou de la SNCF, sont stoppés dès 1981. Un petit nombre de lignes est rouvert au service voyageurs, mais surtout, l'offre omnibus est relancée sur le plan national à partir du service d'hiver 1981/82 jusqu'au service d'hiver 1983/84. Entre 800 000 et 1 060 500 train-km sont créés à chaque changement d'horaire (deux fois par an), ce qui est quatre fois plus que pendant les années précédentes. À ce titre, il est intéressant de rappeler que le premier ministre, Pierre Mauroy, est justement celui qui en tant que président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, a imposé la première convention globale avec la SNCF dans sa région en 1978, envers les résistances au plus haut niveau^{a2}.

La LOTI, votée le 30 décembre 1982, encourage la décentralisation des transports et introduit la notion d'autorité organisatrice. Pour la première fois, une distinction nette entre le rôle d'organisation et d'exploitant est faite. Les autorités organisatrices définissent la consistance des services, leurs conditions de fonctionnement et de financement, et fixent ou homologuent les tarifs. Une grande marge de manœuvre est laissée aux collectivités quant aux modalités d'application concrètes. Puis les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 définissent les compétences des collectivités en termes d'organisation des transports. Les transports ferroviaires relèvent ainsi de la compétence régionale et peuvent être

conventionnés sur la base de leur inscription au *plan régional des transports*, qui en fait des *transports d'intérêt régional*. Il en est de même des transports routiers intéressant au moins deux départements d'une même région. La logique décentralisatrice veut en principe que la compensation forfaitaire que l'État verse annuellement à la SNCF au titre de l'exploitation des services omnibus soit intégrée dans la *dotations générale de décentralisation*. En 1982, cette compensation est de 2,5 milliards de francs, comparés à 1,568 milliard de francs de recettes commerciales réalisées avec les trains omnibus. La SNCF décide d'elle-même comment elle distribue la compensation entre les régions, et la clé de la répartition restera toujours un secret d'entreprise. Mais finalement, l'État ne veut pas ainsi doubler le budget des régions, craignant qu'elles ne détournent les moyens supplémentaires pour des investissements routiers ou des interventions dans le domaine économique et social, tout en démantelant le service public ferroviaire. De ce fait, la décentralisation des services ferroviaires ne peut être que facultative, l'État l'encourageant toutefois et souhaite que les régions s'investissent dans leur amélioration. La SNCF conserve la mainmise sur la plus grande partie du budget affecté aux trains omnibus et exerce des compétences d'autorité organisatrice à défaut de conventions particulières pour certaines lignes ou certaines dessertes³.

La première région à conclure une convention avec la SNCF dans le nouveau cadre de la LOTI est le Nord-Pas-de-Calais, mais il s'agit d'un cas spécifique vu que c'est déjà la deuxième convention globale pour cette région. Sinon, seul le Languedoc-Roussillon et la région Midi-Pyrénées se montrent intéressées d'emblée et signent des conventions en octobre 1984 et janvier 1985. Pendant les années 1984 et 1985, la SNCF et l'État essaient de persuader les autres régions de conventionner leurs trains omnibus, puis les termes des conventions sont négociés. L'option du conventionnement global ne paraît guère séduisante aux yeux des conseils régionaux. Formés le plus souvent de matériel déclassé de la banlieue parisienne ou grandes lignes, les trains omnibus souffrent d'une image de désuétude, et nombre d'élus les considèrent comme voués à la disparition complète sur le moyen terme. La SNCF est perçue comme une structure centralisatrice, technocrate, opaque et proche de l'État, et les régions craignent de perdre une partie de leurs libertés nouvellement acquises en se liant à la société nationale. Les régions ont davantage l'habitude de ne conventionner que des lignes ou des dessertes isolées, quarante-sept conventions étant en vigueur fin 1983. Mais avant tout, la nouvelle politique évoque pour les régions un transfert de charges et d'ennuis dans un domaine relevant traditionnellement de la compétence de l'État. En effet, l'exemple de la région Midi-Pyrénées montre que l'État ne finance que 29,1 % du nouveau schéma régional, et 37,4 % restant à la charge de la région. Dans ces conditions, la SNCF propose aux régions un type de convention plus facilement maîtrisable que les anciennes conventions dites séparées. Elles impliquaient un calcul séparé des charges et recettes pour les trains existant antérieurement à la convention, et les trains nouvellement créés dans le cadre de la convention. Ainsi, les collectivités devaient-elles rembourser à la SNCF les pertes de recettes avec les trains préexistants, si bien que les opérations pouvaient se révéler déficitaires pour elles, même si les nouveaux trains étaient occupés jusqu'à la dernière place. Les nouvelles conventions sont donc de type amalgame et considèrent l'ensemble des trains circulant sur une ligne comme une masse homogène. Les régions ne payent que si le supplément de recettes généré par l'amélioration du service ne couvre pas le supplément de dépenses. L'effort financier reste modeste : un million de francs en moyenne par région et par an entre 1986 et 1991. Toutes les autres régions sauf Lorraine, Rhône-Alpes et Poitou-Charentes signent des conventions globales jusqu'à décembre 1986⁴.

1986 - 1990 : naissance du TER

La LOTI est pour la SNCF un encouragement d'oser le renouveau des dessertes régionales, et elle crée le *Service d'action régionale* (SAR) en date du 1^{er} mars 1983. Le SAR est une structure adaptée à la décentralisation à venir et ouverte vers les régions. Elle entame le dialogue avec les élus, les vecteurs d'opinion et les associations et prend compte des dimensions de service public et d'aménagement du territoire. De nombreuses expérimentations sont menées et le retard en matière d'études et de recherches est en partie rattrapé. Le renouvellement du matériel roulant est accéléré, et les dessertes sont successivement améliorées. Une publication du SAR à l'intention des élus et institutions, paru en 1984, s'intitule *La Régionalisation : une mission commune, entreprendre et innover*. Pour les cheminots, la nouvelle politique de la SNCF paraît comme vitale pour sortir définitivement de la logique de fermeture de lignes et de transferts sur route. Afin de symboliser la rupture avec la désuétude des trains omnibus et

le nouvel intérêt porté sur les dessertes régionales, le concept du TER est mis en œuvre pendant l'année 1986. Les trains omnibus sont rebaptisés *TER*⁵.

Mais le TER n'est non seulement une nouvelle catégorie de trains, mais aussi une marque commerciale qui se veut à la fois label de qualité. Une stratégie de communication unifiée est mise en place sur le plan national. Elle porte sur la communication institutionnelle et grand public, qui s'exprime, entre autres, par les nouveaux documents d'information horaires (fiches horaires et *guide régional des transports*), et s'étend jusqu'au mobilier dans les gares. Le matériel emblématique du TER sont au départ les rames réversibles régionales mis en service depuis 1985. C'est le premier matériel à aborder successivement la livrée TER, laissant aux régions le choix entre quatre coloris. Tous les éléments qui caractérisent le TER sont définis dans la charte TER, que les régions intéressées peuvent signer. Ainsi, le TER est aussi, pour la SNCF, un moyen de se réaffirmer. Elle n'accepte désormais plus des produits restreints à l'échelle régionale et imposés par les Régions (à l'instar du *Transport collectif régional* (TCR) Nord-Pas-de-Calais ou des *Trains du Languedoc-Roussillon* (TLR) avec leur propre livrée). La société nationale est désireuse de montrer qu'elle est l'unique entreprise proposant des transports ferroviaires tant sur l'échelle nationale que régionale, et veut surtout éviter que les services ferroviaires ne soient exploités en délégation de service public par des sociétés privées, comme cela se pratique avec les transports routiers départementaux⁶.

Au moment du lancement du TER, la période d'intensification des dessertes régionales évoquée plus haut est déjà révolue. Le changement de gouvernement en 1985 apporte une politique d'austérité. Le contrat de plan État / SNCF 1985-1989 oblige la SNCF d'équilibrer ses comptes au terme de la période, et la société nationale doit chercher de rationaliser sa production par tous les moyens. La rentabilité du TGV Sud-Est étant alors de 10 % par an, l'accent est mis sur le développement de l'offre TGV et non TER. La contribution de l'État au titre de l'exploitation du TER reste forfaitaire et n'est pas susceptible d'augmenter. Ainsi, le discours officiel faisant la promotion de la régionalisation s'éloigne de plus en plus de la réalité, qui ne laisse qu'une marge d'action très réduite et voit la fermeture de gares, la suppression de trains express peu rentables sur décision de la direction Grandes Lignes de la SNCF. Les dirigeants de la société nationale changent en 1988, et le SAR perd de l'influence. Dès le service d'hiver 1988/89, les fermetures de lignes reprennent. Décidées sur le plus haut niveau, elles frappent des lignes rurales desservies par des trains express essentiellement. D'autres fermetures se font avec l'accord ou sur l'initiative des Régions, qui préfèrent affecter leurs moyens limités aux lignes les plus fréquentées. Ce sont toutefois les choix politiques des conseils régionaux qui déterminent dans quelle mesure le TER se développe. La région PACA augmente le volume de son offre en train-km de 91 % pendant sa première convention TER (1986-1991), et pour les régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais, l'augmentation est de 69 %. En même temps, la convention Bourgogne à « coût nul » pour la collectivité prévoit le maintien du statu quo et l'absence d'investissements, et le Languedoc-Roussillon, pionnier du conventionnement en 1984, imite cet exemple avec sa seconde convention de 1988⁷.

1991 à 1996 : crise

Le TER est déficitaire de son lancement jusqu'à la fin de l'exercice 1988, puis un léger bénéfice apparaît dans la comptabilité de la SNCF, qui répond au nouveau règlement comptable et financier « FC 12 K » censé mieux correspondre à l'attente des régions. Les résultats annuels de l'activité omnibus puis TER baissent jusqu'à 1987, puis remontent, ce qui favorise un climat d'optimisme. Pour l'exercice 1989, le bénéfice réalisé avec l'activité TER est de 9 millions de francs toutes régions confondues, la contribution annuelle forfaitaire de l'État et les modestes subventions des Régions étant bien entendu considérées comme recettes. Le nombre de régions bénéficiaires passe de cinq en 1987 à 12 en 1990. Seules l'Auvergne et le Limousin connaissent encore des baisses de trafic pendant la période de 1985 à 1990. Mais en ce qui concerne les chiffres comptables concrets, les régions les ignorent en grande partie, et même la part de la contribution de l'État affectée par la SNCF à chacune des régions reste inconnue. À titre d'exemple, la convention Limousin n'oblige la SNCF que d'indiquer le montant de la hausse et de la baisse des charges et recettes, le total des charges et recettes restant un secret commercial. Les années 1990 et 1991 révèlent une légère dégradation des résultats du TER. Le solde prévisionnel pour 1992 reste

toutefois positif pour la plupart des régions. D'autant plus la mauvaise surprise est grande quand les résultats définitifs sont rendus publics courant 1994 : souvent, un solde positif annoncé laisse la place à un déficit, et à de rares exceptions près, les soldes sont beaucoup plus faibles qu'attendus. En même temps, nombre de régions ayant augmenté leur offre de trains sont confrontées à une baisse du trafic, mais ne l'apprennent qu'avec le même retard⁸.

Les résultats prévisionnels pour 1993 ne sont publiés qu'en juin 1995. Ce nouveau retard est lié aux lourdes difficultés de mise en pointe du nouveau système *Socrate* et à l'inopérabilité du système connexe *Aristote* censé recueillir les données statistiques. Sur la période de 1990 à 1996, la baisse du trafic frappe dix régions sur vingt et s'avère très sérieuse dans plusieurs cas, pouvant atteindre 38 % du nombre de voyageurs (Haute-Normandie) et 106 000 000 voyageurs-km (Provence-Alpes-Côte d'Azur). Il est certain que dans le schéma comptable et financier « FC 12 K », les coûts des trains-km sont calculés sur la base de valeurs forfaitaires (coûts moyens nationaux), tout comme les coûts de l'infrastructure et les recettes. L'observation est alors faite que le déficit augmente proportionnellement au trafic. En Languedoc-Roussillon, le niveau du trafic est resté stable, et la région n'est donc pas parmi les dix régions frappées par la baisse du trafic de la première moitié des années 1990. Curieusement, des régions à forte baisse de trafic (Limousin -20 %, Franche-Comté -22 %, Provence-Alpes-Côte d'Azur -27 %) ne sont pas déficitaires. Ces expériences instillent la méfiance des régions à l'égard de la SNCF. Plusieurs régions refusent de verser à la SNCF le montant des déficits ou dénoncent leur convention, à l'instar de la Bretagne en 1990. Cette région fait particulièrement les frais de l'introduction du TGV Atlantique, qui voit le remplacement de trains grandes lignes sans supplément et sans réservation obligatoire par des TGV, laissant à la région le financement de trains régionaux pour combler les lacunes dans l'offre régionale⁸. Le calcul des montants dus par les régions se fait sur la base du trafic de référence (en général celui de l'année précédant la signature de la convention) et de la perte de recettes théorique liée à la chute du trafic : les charges et le solde réels ne sont pas pris en compte⁹.

Le Sénat se saisit du problème et crée une commission d'enquête en date du 20 décembre 1992, présidée par Hubert Haenel. Entretemps, la SNCF définit une nouvelle catégorie de trains, les *express d'intérêt régional* (EIR) qui regroupent les trains grandes lignes déficitaires. Ces trains représentent 14,01 % des trains-km TER+EIR et 19,75 % des voyageurs-km TER+EIR, mais les divergences entre les régions sont prononcées. Alors que les EIR sont absents de Midi-Pyrénées et du Nord-Pas-de-Calais, ils représentent environ la moitié des voyageurs du TER dans quatre régions, voire deux fois plus de voyageurs que le TER en Basse-Normandie. L'objectif de la catégorie des EIR est la prise en charge de leur déficit par les régions, demande formulée pour la première fois pour l'exercice 1993, tout en utilisant comme moyen de pression la suppression de trains. Le déficit cumulé des EIR est évalué à 446 millions de francs en 1992 et à 547 millions de francs en 1996, alors qu'une partie des EIR a déjà été supprimée. À titre de comparaison, la SNCF investit 45,5 milliards de francs dans les lignes à grande vitesse et le matériel TGV entre 1990 et 1994, deux fois et demi plus qu'entre 1985 et 1989, principalement sur la base d'emprunts (Réseau ferré de France n'existe pas encore). Les investissements sur le réseau classique sont, pour la plupart, en rapport direct avec le prolongement de dessertes TGV, et leur montant stagne. Alors que tous les espoirs de la SNCF se focalisent sur le TGV, le TGV Atlantique n'induit pas la même croissance du trafic que le TGV Sud-Est, et le trafic TGV de 1995 est de 37 % en dessous des prévisions. La SNCF se trouve dans une impasse, le contrat d'entreprise conclu avec l'État l'obligeant à équilibrer des résultats pour chacune des années. Pour le trafic régional, l'une des conséquences en est l'augmentation disproportionnée des tarifs sur les courtes et moyennes distances. Globalement, les prix des abonnements de travail et des billets pour des distances inférieures à 50 km doublent entre 1985 et 1998¹⁰.

Années 1990 : vers une nouvelle définition des rôles des partenaires

Le premier rapport Haenel est publié en 1993, et livre un diagnostic sans concessions de la SNCF et de sa situation financière désastreuse. Les TER ne sont qu'un sujet parmi d'autres traités dans le rapport, mais il recommande déjà de définir plus clairement les rôles de la SNCF et des régions, de pousser la décentralisation plus loin et d'étendre les compétences des régions. Le second rapport Haenel est publié en mars 1994. Commandé par le ministre des Transports, Bernard Bosson, il est le résultat du travail d'une commission d'enquête forte d'une trentaine de personnes représentant les conseils régionaux, les

administrations et la SNCF. Plusieurs raisons de la crise de la SNCF et du TER sont identifiées, dont un engagement financier insuffisant de l'État, un niveau d'endettement alarmant de la société nationale, une stratégie commerciale trop centrée sur le TGV et une sous-estimation de l'importance du trafic régional. D'ores et déjà, il est recommandé d'ériger les régions en autorités organisatrices de transports tout en les dotant des moyens nécessaires pour assumer pleinement les fonctions. En toute logique, et suivant l'attente des conseils régionaux, la clarification des relations financières est préconisée, les régions devant connaître le montant exact des charges et recettes liées aux dessertes TER sur leur territoire. En outre, la création d'un « fonds d'investissements ferroviaires inter-régional » disposant d'au moins un milliard de francs par an est conseillée. Il va de soi que les services rendus par la SNCF doivent être rémunérés à concurrence des frais occasionnés, mais une meilleure maîtrise des coûts et de la productivité est également jugée indispensable. En complément aux deux rapports, un audit est commandé à KPMG et remis en février 1996. Ses conclusions vont dans le même sens, mettant par ailleurs en exergue le caractère structurellement déficitaire du TER qui peut être difficilement gérable par les Régions, étant donné que l'État est susceptible de plafonner son engagement financier. Une période d'expérimentation est ainsi recommandée. La définition des rôles des partenaires et la configuration des conventions à venir sont parmi les principaux retombés de l'audit, tout comme une analyse critique de la structure des coûts de la SNCF et de son approche comptable¹¹.

Sans attendre la remise de l'audit KPMG, la loi Pasqua d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) est promulguée le 4 février 1995, et prévoit déjà l'expérimentation de la régionalisation telle qu'elle se fera à partir de 1998. Cette importante réforme menace d'être contrée pourtant par le nouveau contrat de plan État - SNCF pour la période 1996-2000. Il poursuit, comme ses prédécesseurs depuis 1969, le retour à l'équilibre budgétaire de la société nationale. En même temps, la contribution de l'État pour l'exploitation des TER, de 4,3 milliards de francs en 1995, n'est pas susceptible d'augmenter. Or, les TER occasionnent un déficit annuel de 1,5 milliard de francs. La SNCF envisage donc de supprimer des dessertes TER jusqu'à obtenir une économie du même montant. De différents scénarios sont échafaudés. Celui qui semble susceptible d'être mis en œuvre n'est pas le plus extrême. Il propose de supprimer toutes les dessertes TER et EIR dont les recettes (commerciales ou non) couvrent moins de 25 % des charges. Sur les 500 dessertes TER ou EIR environ, définies en fonction des lignes de chemin de fer utilisés, 177 seraient ainsi menacées. Le ministre des transports n'est pas opposé au report sur route des dessertes les plus déficitaires, vingt-sept n'atteignant qu'un taux de couverture de moins de 10 %, mais affirme que les régions rurales les plus défavorisées ne devraient pas être privées du service public de la SNCF. L'impact de l'expérimentation de la régionalisation, pour le moment difficile à évaluer, est toutefois pris en compte, et les suppressions des services sont reportées provisoirement. Ensuite, les grèves de fin 1995 provoquent le départ du président du conseil d'administration de la SNCF, M. Bergougnoux, et son remplacement par Loïk Le Floch-Prigent. Les orientations commerciales de la SNCF évoluent considérablement et s'alignent sur les orientations des rapports Haenel. Il n'y aura que deux fermetures isolées en Lorraine¹².

1996 - 2001 : expérimentation de la régionalisation

L'article 67 de la loi Pasqua dispose que l'expérimentation de la régionalisation avec les régions en tant qu'autorités organisatrices doit débiter un an après son adoption, soit en février 1996. En réalité, ce ne sont que les préparatifs qui sont lancés à ce moment, le cadre exact et les modalités détaillées des conventions restant à définir. Le terme d'expérimentation est par ailleurs ambigu, car il est acquis dès le départ que le processus sera irréversible. Par ailleurs, les discussions sur l'organisation futur du réseau ferré et l'élaboration de la loi instaurant RFF ont lieu pendant la même année. Treize régions sont intéressées par une participation à l'expérimentation, dont six sont retenues : l'Alsace, le Centre, le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire, la Provence-Alpes-Côte d'Azur et le Rhône-Alpes. Un différend surgit entre la Direction des transports terrestres et le Nord-Pas-de-Calais, qui ne touchera que 46 francs par voyageur-km comme contribution de l'État, alors que l'Alsace et le Centre reçoivent respectivement 0,81 franc et 0,88 franc. Les régions candidates sont toujours dans la crainte d'un transfert de charges de l'État vers les régions, et la SNCF n'a pas encore finalisé son nouveau système comptable. Finalement, les conventions d'expérimentation sont signées à partir de fin 1996, à commencer par la région Rhône-Alpes,

et surtout début 1997. Les termes des différentes conventions d'exploitation ne sont pas identiques, mais elles partagent le point commun d'être plus contraignant pour la SNCF, sans pour autant lui laisser assumer la totalité du risque commercial. Aux conventions d'exploitation, s'ajoutent des conventions-cadre conclus entre les Régions et l'État. Une septième région, le Limousin, rejoint l'expérimentation en octobre 1998 et signe sa convention l'année suivante. Pour cette raison, et aussi pour tenir compte des difficultés de la SNCF dans la mise au point d'une nouvelle comptabilité analytique, l'expérimentation est prolongée jusqu'à fin 2001^{a13}.

Les régions ont obtenu gain de cause pour leurs trois principales revendications exprimées à travers le second rapport Haenel : comblement de l'insuffisance de la contribution de l'État au titre de l'exploitation, participation de l'État au financement du renouvellement du matériel roulant, transit de l'ensemble des financements publics par les Régions afin d'avoir un moyen de pression sur la SNCF, qui garde le monopole du transport ferroviaire régionale de voyageurs. Désormais, la SNCF doit communiquer les chiffres comptables de l'exercice précédent le 30 avril, soit un an plus tôt que la pratique pendant la première moitié des années 1990. Les clauses bonus-malus en fonction de la qualité de service rendu font leur apparition, tout comme, dans le cas des régions PACA et Rhône-Alpes, des pénalités pour non-réalisation de l'offre. D'autre part, une base financière solide est créée pour la première fois. Alors que l'État n'a consacré que 800 millions de francs aux investissements ferroviaires entre 1994 et 1999, il y affecte 7,2 milliards de francs pour la période 2000-2006. La moitié de ce budget est dédiée aux six régions expérimentales initiales, qui se sentent encouragées de renforcer les investissements sur leur budget propre. Le Limousin ne touche que 60 millions de francs et dispose donc d'un champ d'action très limité^{a13}.

Avant même la fin de l'expérimentation, les impressions positives et les chiffres encourageants prévalent. De ce fait, deux régions devant renouveler leur convention TER pendant la période s'inspirent déjà des nouveaux procédés, à savoir la Bourgogne (28 novembre 1997) et l'Aquitaine (5 juin 1999). Entre 1996 et 1998, le trafic progresse globalement de 4,9 % dans les régions expérimentales contre 3,2 % dans les autres régions. Considérant la période de 1996 à 1999, la progression est de 4,04 % dans les régions expérimentales. En détail, les tendances sont loin d'être homogènes. La moitié des six régions expérimentales d'origine a connu une progression du trafic pendant la période difficile de 1992 à 1996 (Nord-Pas-de-Calais, PACA et Rhône-Alpes) et ne connaissent qu'une faible croissance entre 1996 et 1999, voire une stagnation (+ 0,04 %) dans le cas du Nord-Pas-de-Calais. Pour les trois autres régions, c'est l'inverse : entre 1996 et 1999 toujours, le trafic augmente de 8,81 % en Alsace, de 9,28 % dans les Pays de la Loire et de 13,21 % dans le Centre. Au terme de l'expérimentation, tous les problèmes ne sont pas résolus : le nouveau schéma comptable de la SNCF n'a toujours pas abouti, et le niveau définitif des péages encaissés par RFF reste en suspens. Quoi qu'il en soit, en application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) promulguée le 13 décembre 2000, la régionalisation est étendue à toutes les régions^{a13}, et la région Poitou-Charentes est la dernière région française à signer une convention, le 31 décembre 2001^{a14}. Le lendemain, l'ensemble des vingt régions de la France continentale hors Île-de-France se trouvent autorités organisatrices de transports, la collectivité territoriale de Corse l'étant déjà depuis le 13 mai 1991.

Depuis 2002 : généralisation de la régionalisation

Depuis le 1^{er} janvier 2002, l'organisation des transports ferroviaires régionaux relève de la compétence de l'ensemble des conseils régionaux. Ils signent une convention avec la SNCF sur les trajets à mettre en place, le nombre de liaisons, les tarifs, le niveau de qualité du service à offrir.

Le financement des services TER est essentiellement public : en moyenne 72 % des charges sont supportés par l'État et les régions, les voyageurs n'en payant que 28 % par l'intermédiaire du billet. Cette charge a tendance à augmenter au fil des années du fait des nouveaux services mis en place à la demande des régions dans leur rôle d'autorités organisatrices.

La faible rentabilité de ces transports s'explique par la mauvaise répartition horaire du trafic, concentré sur les pointes du matin et du soir, laissant le parc de matériel très sous-utilisé le reste de la journée.

D'autre part les distances de transport sont faibles ainsi que l'occupation moyenne des trains, de l'ordre de 66 voyageurs par train.

Étapes marquantes de la régionalisation

- **1^{er} janvier 1970** : premier conventionnement entre la SNCF d'une part et la DATAR ainsi que le ministère des transports d'autre part, pour le service *Métrolor* Nancy - Metz - Thionville. Le département de la Moselle était prêt à s'engager dans cette convention, mais non le département de Meurthe-et-Moselle. Au bout des deux premières années d'expérimentation, la convention est reprise par les deux départements^{a15}.
- **juillet / août 1970** : instauration de la deuxième desserte cadencée en province, *Métrazur*, entre Cannes, Nice et Menton. Limité aux seuls mois des vacances scolaires d'été jusqu'en 1979, le service est financé par la SNCF elle-même pendant les deux premières saisons, puis fait l'objet d'une convention avec la DATAR et le conseil général des Alpes-Maritimes^{a16}.
- **29 mars 1976** : instauration de la desserte cadencée *Stélyrail* sur la ligne de Saint-Étienne à Lyon, faisant l'objet d'une convention avec l'*entente interdépartementale Rhône/Loire* qui regroupe les deux départements concernés^{a17}.
- **15 mars 1978** : signature de la première convention portant sur une région entière, entre la SNCF et la région Nord-Pas-de-Calais, pour la période du 1^{er} octobre 1978 au 31 décembre 1984^{a18}.
- **30 décembre 1982** : adoption de la Loi d'orientation des transports intérieurs, dite « LOTI »^{a19}.
- **Juin 1984**, octobre 1984 et janvier 1985 : signature des trois premières conventions régionales globales depuis la LOTI, avec le Nord-Pas-de-Calais, le Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées (dans cet ordre)^{a20}.
- **1986** : Instauration successive du concept commercial « TER » par le service d'action régionale de la SNCF (SAR), accompagnée de la livrée TER et d'une stratégie de communication unifiée sur le plan national. Les trains omnibus deviennent officiellement les trains TER. L'application sur le terrain peut prendre plusieurs années dans certains cas. Toutes les régions sauf trois signent des conventions ; deux suivent en 1989 ; mais la région Poitou-Charentes ne signera jamais de convention jusqu'à la régionalisation^{a1}.
- **31 mars 1994** : publication du rapport *Régions, SNCF : vers un renouveau du service public*, par la commission Haene^{a11}.
- **4 février 1995** : la loi Pasqua d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), propose l'expérimentation du transfert de la responsabilité des transports collectifs d'intérêt régional aux régions^{a21}.
- **19 décembre 1996** : signature de la première convention avec la région Rhône-Alpes.
- **13 décembre 2000** : adoption de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi SRU, qui modifie la LOTI et fixe les règles de la nouvelle compétence transfère aux régions^{a21}.
- **Depuis 2002**, toutes les régions ont contractualisé avec la SNCF, par le biais de convention d'exploitation, en lui déléguant l'exploitation de leur transports ferroviaires régionaux.
- **En 2016-2017**, la loi relative à la délimitation des régions de 2015 entraîne des fusions de réseaux régionaux.

Ouverture à la concurrence

Préparation de l'ouverture à la concurrence

En 2017, pour faire face à l'ouverture planifiée à la concurrence, la SNCF envisage de réduire le personnel, de réduire la fraude et d'industrialiser le processus de maintenance. Sur le plan marchand elle élabore le plan « Cap TER 2020 » qui vise à offrir une meilleure lisibilité de son offre. Elle vise par exemple l'obtention de prix et/ou de tarifs et services distincts selon les modes de transport : TER péri-urbains (« Citi »), liaisons intervilles (« Krono ») et dessertes rurales (« Proxi »)⁸.

Depuis décembre 2019, les régions peuvent effectuer des appels d'offres. Les premières intéressées sont le Grand Est, les Hauts-de-France et la Provence-Alpes-Côte d'Azur ; les Pays de la Loire devraient suivre. Les prestataires possibles sont : Transdev, RATP Dev, Thello (Trenitalia), Arriva (Deutsche Bahn), Abellio (NS), MTR, Keolis (SNCF)⁹.

Maintenance privée de lignes

En 2018, en accord avec certaines régions, SNCF Réseau envisage d'expérimenter pour faire baisser les coûts, sur une dizaine de lignes en antenne, une contractualisation avec des opérateurs privés (consortium ou industriel), pour réaliser leur maintenance et leur exploitation, comme la SNCF le fait déjà sur les lignes terminales de la desserte fret. La polyvalence des employés pourrait, sur ce type de lignes, contribuer à cette réduction des coûts¹⁰.

Généralisation des appels d'offres

A partir du 25 décembre 2023, les régions ne peuvent plus passer comme avant des contrats de gré à gré avec la SNCF pour encadrer leur activité de trains régionaux. La règle des appels d'offres devient obligatoire, soit dès 2023, soit au plus tard en 2033, au choix des collectivités. Transdev a déjà remporté la ligne Marseille-Toulon-Nice à partir de juillet 2025 et envisage la réouverture de Nancy-Contrexéville. Le nombre de conventions TER avec les régions passera de 11 à une quarantaine. Les exécutifs régionaux ont tous signé une dernière convention avec la SNCF, échelonnées le plus souvent sur 2024-2033, les durées sont généralement de 10 ans, le maximum permis par l'Europe. Ces conventions prévoient souvent un calendrier des appels d'offres, comme en Normandie, qui commencera par remettre en jeu les dessertes autour de Caen, Nouvelle-Aquitaine, pour la desserte bordelaise, ou Pays de la Loire, pour les lignes au départ du Mans¹¹.

Évolution de la fréquentation

Le nombre de passagers a augmenté entre 2002 et 2012, puis a diminué entre 2012 et 2016 ; il augmente en 2017¹².

Le taux de remplissage des trains était de 25 % en 2016¹³.

Rapport de la Cour des Comptes de 2019

La Cour des Comptes publie en octobre 2019 un rapport sur les TER qui révèle que les coûts totaux du TER (exploitation, investissements, charges de retraite, etc.) s'élèvent à 8,5 milliards d'euros, dont 88 % sont couverts par des subventions publiques : soit 3,9 milliards à la charge des régions et 2 milliards pour l'État.

La fréquentation tend à diminuer depuis 2012. Le rapport observe que 285 gares accueillent en moyenne moins de trois voyageurs par jour, obligeant les rames à de nombreux arrêts souvent superflus, et que les agents effectuent 3 heures 28 de conduite commerciale effective par jour sur un temps de travail moyen de 6 heures 21, à raison de 176 journées de service annuel. En conclusion : « le coût moyen par voyageur atteint 61 centimes par voyageur-kilomètre, faisant du TER le mode de transport le plus coûteux, à l'exception du taxi d'un ou deux passagers »¹⁴.