

**FRANCHISES OU OPEN ACCESS :
QUELLE FORMULE POUR LA LIBERALISATION
DES SERVICES FERROVIAIRES GRANDES LIGNES ?**

**Une réflexion comparative sur deux modèles économiques
du transport ferroviaire à longue distance**



**Etude réalisée par la FNAUT
pour l'association Qualité Mobilité
Janvier 2018**

PRESENTATION DE LA FNAUT

La Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT), créée en 1978, rassemble aujourd'hui 150 associations implantées dans toutes les régions françaises et plusieurs associations ou fédérations nationales, soit environ 80 000 adhérents au total.

La FNAUT s'intéresse à tous les modes de transport, qu'il s'agisse des voyageurs ou du fret, et à tous leurs enjeux, économiques, sociaux et écologiques. Elle agit pour l'amélioration et le développement des transports collectifs urbains, régionaux, ruraux et interurbains ; pour de meilleures conditions de déplacement des piétons, cyclistes et personnes handicapées ; pour le développement de l'autopartage ; pour l'amélioration de la sécurité routière ; pour une politique intermodale des transports, respectueuse du cadre de vie quotidien, de la santé publique et de l'environnement global.

Association de consommateurs agréée par l'Etat, la FNAUT conseille et défend individuellement et collectivement les usagers de tous les modes de transport et les représente auprès des Pouvoirs publics et des entreprises de transport. Elle est membre du Conseil National de la Consommation. Elle est représentée dans les conseils d'administration de la SNCF, du STIF et de la RATP.

Soucieuse de la protection du cadre de vie et de l'environnement, et groupe de pression d'intérêt général, elle s'efforce, par ses réflexions et ses propositions, d'infléchir la politique des transports en faveur d'une politique durable, économe d'espace et permettant une réduction de la consommation de pétrole et des émissions de gaz à effet de serre.

Cette politique vise une réduction du trafic automobile en ville et sur les grands axes interurbains, du trafic de camions sur longue distance et du trafic aérien sur courte distance. Elle implique que les modes les plus agressifs pour l'environnement paient ce qu'ils coûtent à la collectivité, afin d'enrayer leur extension et de financer les modes alternatifs. Il faut aussi favoriser un aménagement équilibré du territoire et enrayer l'étalement urbain afin de maîtriser la demande de transport.

La FNAUT s'est intéressée de longue date à l'ouverture du système ferroviaire à la concurrence, et plus particulièrement à l'exploitation des services voyageurs TER et Intercités dans le cadre de délégations de service public.

Voir les numéros suivants de FNAUT Infos :

87, 4 ; 139, 1-4 ; 155, 1-4 ; 181, 4-5 ; 189, 4-5 ; 208, 1-4 ; 213, 1-4 ;

216, 6 ; 226, 8 ; 240, 6 ; 247, 4 ; 255, 2-3 ; 257, 1-4 ;

et pour le fret :

188, 3-4 ; 189, 6 ; 221, 4-5 ; 238, 5.

INTRODUCTION ET PLAN DE L'ETUDE

Dans leur proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs déposée le 6 septembre 2017, les Sénateurs Hervé Maurey et Louis Nègre évoquent le cas des services aujourd'hui non conventionnés – principalement les TGV – pour lesquels ils craignent qu'une ouverture à la concurrence non régulée, dite en « open access », risque d'aboutir à la disparition de nombreuses liaisons moins rentables ou déficitaires, mais pourtant indispensables à l'aménagement du territoire.

Pour éviter cet écueil, la proposition de loi prévoit que l'Etat, en tant qu'autorité organisatrice de transport, accordera des droits exclusifs aux entreprises ferroviaires pour l'exploitation des services de transport ferroviaire à grande vitesse, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public définies en fonction des besoins d'aménagement du territoire. Ces contrats seraient attribués pour une durée limitée, à l'issue d'une mise en concurrence par appels d'offres.

Conformément au droit européen, la proposition de loi réserve aux entreprises ferroviaires un droit d'accès au réseau pour proposer des services librement organisés – en « open access » - mais à la condition que ces services ne soient pas susceptibles de compromettre l'équilibre économique d'un contrat de service public existant. Selon les sénateurs, « l'open access imposé par l'Union européenne pourrait ainsi, de fait, être limité ».

Selon le calendrier européen institué par le 4^{ème} Paquet Ferroviaire, ces deux dispositifs devront être pleinement opérationnels à partir du 14 décembre 2020.

La FNAUT a souhaité approfondir les deux sujets des contrats de service public pour les grandes lignes – encore dénommés « franchises » par analogie avec la solution retenue en Grande Bretagne lors de la réforme ferroviaire de 1995 – et des services exploités sur une base uniquement commerciale et aux risques et périls de l'exploitant – autrement dit en « open access ». L'objectif de notre étude est de vérifier comment ces deux approches peuvent fonctionner et éventuellement se compléter, et quelles sont les difficultés qui pourraient apparaître dans ces différentes hypothèses.

Après un rappel historique et un état des lieux, cette étude se penchera sur les différentes approches que peut revêtir **la libéralisation des services ferroviaires** : délégation de service public pour le transport régional et les trains d'aménagement du territoire, franchises et open access pour les grandes lignes. Cette approche se fera en référence à la législation européenne qui s'imposera à partir de 2019 à l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne.

A l'aide d'exemples pris en Europe, l'étude examinera quels sont les avantages et les inconvénients respectifs des franchises et de l'open access sur le fonctionnement des services, l'attribution des sillons, l'aménagement du territoire, ou encore la qualité de service au voyageur.

Enfin, l'étude présentera les **propositions concrètes de la FNAUT** en matière de desserte des grandes lignes, c'est-à-dire des lignes à grande vitesse et de leurs prolongements et de leur compatibilité avec le modèle de la franchise ou celui de l'open access.

En annexe, l'étude rassemblera le point de vue de différentes parties prenantes et experts sur le sujet des franchises et de l'open access.

Cette étude présentée par la FNAUT a été réalisée par Michel Quidort, avec la collaboration de Jean Lenoir et Jean Sivardière.

Michel Quidort remercie pour leur précieuse contribution à cette étude Agnès Bonnet (Office of Road and Rail, Londres), Tim-Jesko Gabriel (Bundesnetzagentur, Bonn), Christopher Irwin (TransportFocus, Londres) et Patricia Pérennes (Régions de France, Paris).

Les contributions des parties prenantes et experts, rassemblées en annexe, sont datées de décembre 2017.

RESUME DE L'ETUDE

La libéralisation des services ferroviaires (chapitre 3)

Pour ouvrir le marché du transport ferroviaire, le législateur dispose de deux familles de solutions.

La délégation de service public ou concurrence régulée

- Elle se caractérise par la procédure de l'appel d'offres compétitif assorti d'un cahier des charges stipulant les obligations de service public à respecter par l'entreprise retenue, qui bénéficie alors de droits exclusifs sur le réseau attribué. Le contrat qui la lie à l'autorité compétente est à durée déterminée. L'entreprise perçoit éventuellement des compensations financières consécutives au caractère déficitaire des services exploités.
- Le contrat stipule les objectifs à atteindre par l'opérateur (qualité de service et efficacité économique), assortis d'un système de bonus-malus récompensant ou pénalisant l'entreprise en fonction de ses résultats.
- **La délégation de service public n'est pas une privatisation** : l'autorité compétente définit la consistance et l'amplitude des dessertes, ainsi que les tarifs payés par le voyageur. L'infrastructure et les gares restent dans le domaine public.
- Le système des franchises retenu en Grande Bretagne est tout à fait comparable à la délégation de service public à la française, ainsi qu'à la solution retenue par le 4^{ème} Paquet ferroviaire européen pour la gestion des services publics de transport ferroviaire.

L'open access

- Toute compagnie ferroviaire peut entrer sur le marché et opérer les services qu'il désire aux tarifs commerciaux définis par lui. Ces services sont assurés aux risques et périls de l'exploitant, rémunéré par les seules recettes commerciales payées par les voyageurs.
- En France, les lignes TGV, Thalys et Eurostar, le Thello de nuit Paris-Venise et le Thello de jour Marseille-Nice-Milan sont exploités en open access. A part les TGV, les autres dessertes sont internationales, puisque la SNCF dispose toujours du monopole pour les services nationaux.

Ce que dit le droit européen sur l'open access (chapitre 4)

La directive 2016/2370 du 14 décembre 2016 dite « Gouvernance » du 4^{ème} Paquet Ferroviaire ouvre le marché à l'intérieur des Etats membres, tout en confirmant la possibilité pour l'autorité compétente de limiter le droit d'accès aux services libéralisés s'ils risquent de compromettre l'équilibre économique d'un ou plusieurs contrats de service public.

La directive impose aux Etats de se conformer à ses dispositions au plus tard le 25 décembre 2018, les dispositions relatives à l'ouverture des services libéralisés (open access) s'appliquant à partir du 1^{er} janvier 2019 en temps utile pour un **démarrage des opérations le 14 décembre 2020**.

L'open access et sa difficulté à s'installer (chapitre5)

La Grande Bretagne

La réforme ferroviaire de 1995 a découpé le réseau en une vingtaine de franchises attribuées après appels d'offres lancés par le ministère des transports, autorité compétente. Le marché est verrouillé et les entreprises en place sont protégées de toute concurrence : les services sont en effet exploités pour 98% en franchises et 2% en open access (70%-30% en moyenne européenne).

Les différentes parties prenantes sont cependant en train de reconsidérer la question :

- pour les voyageurs, l'open access permet de sortir du système des franchises, trop formaliste et prescriptif, et comme tel **peu orienté vers le client final** ;
- pour le régulateur ORR, l'open access apporte des innovations dans les services apportés aux voyageurs et dans la tarification proposée, destinées à accroître la **satisfaction des clients** ;
- le ministère des transports, autorité organisatrice, y voit une opportunité de réorienter les franchises vers une approche dynamique en intégrant aux appels d'offres à venir les **innovations commerciales** introduites par les compagnies en open access.

Facteur incitatif, l'accès aux sillons est facturé au **coût marginal** pour les entreprises en open access.

Ainsi se fait jour une approche plus favorable en faveur des services commerciaux qui apportent une meilleure **connaissance du marché et des attentes des voyageurs** et l'arrivée d'innovations aux retombées bénéfiques pour les franchises.

L'Allemagne

La réforme ferroviaire de 1993 a ouvert l'ensemble du réseau à la concurrence : concurrence régulée par appel d'offres lancés par les Länder pour le transport ferroviaire régional, et open access autorisé pour les services de grandes lignes. A noter que les contrats de service public conclus entre autorités régionales et exploitants ne garantissent pas l'exclusivité et qu'il est – en théorie - possible à tout opérateur en open access de venir proposer ses services sur une ligne contractualisée.

L'opérateur historique DB domine le réseau des grandes lignes avec une part de marché de 98%, et seules quelques entreprises commerciales occupent les quelques interstices disponibles. Parmi les entreprises en open access, on remarque la présence de l'autocariste de longue distance Flixbus entré en partenariat avec une compagnie ferroviaire privée tchèque. Flixbus y voit la possibilité de développer un « **réseautage** » **intermodal** entre le train et le car grandes lignes.

L'Italie

La concurrence sur les grandes lignes s'est manifestée en 2012 avec l'apparition de la **compagnie NTV sur le réseau à grande vitesse**. Elle s'y est rapidement installée avec une part de marché de 25% en pratiquant des tarifs de 25 à 30% inférieurs à ceux de la compagnie nationale. Stimulé par la concurrence directe, **le marché de la grande vitesse a progressé de 20% l'an**, au détriment du transport aérien, dont la part de marché est passée de 51 à 26% entre Milan et Rome.

Ce développement s'explique aussi par la **baisse des péages d'accès aux infrastructures**. Deux décisions du régulateur italien ont imposé au gestionnaire d'infrastructures de réduire de 40% (de 14€ à 8,20€ le train-km) leur montant sur la ligne à grande vitesse, pour que la concurrence puisse produire son plein effet, tout en garantissant la rentabilité pour les compagnies. La baisse du prix des péages n'a pas pénalisé le

gestionnaire d'infrastructures car le trafic a augmenté. La réduction du prix du sillon est un **argument majeur pour développer les services en open access**, comme on l'a vu en Grande Bretagne. Comme en Italie, c'est l'orientation choisie en France par l'ARAFER, qui a demandé à SNCF Réseau de facturer les sillons utilisés par le train de nuit Thello Paris-Venise au coût marginal.

Quand l'open access va de soi...

L'open access est la pratique courante sur les **grands corridors internationaux** comme ceux desservis par Thalys et Eurostar. **Les trains de nuit internationaux** sont un marché de niche pour l'open access, avec un modèle économique plus fragile, mais qui peut attirer : ainsi la compagnie nationale autrichienne ÖBB développe-t-elle son réseau européen « Nightjet » dans les pays limitrophes de l'Autriche.

... Et l'open access aux deux visages

L'open access peut être envisagé comme « **élément déstabilisateur** » lorsqu'il vient perturber le modèle économique d'un monopole, dont les bénéfices des lignes commerciales viennent compenser les pertes d'autres dessertes par un jeu de péréquation interne. La soustraction de recettes consécutive à l'arrivée d'un concurrent peut alors remettre cette pratique en question et déstabiliser l'entreprise. Ce raisonnement ne tient pas si la concurrence et l'émulation positive qu'elle suscite entre compagnies apportent un **surplus de voyageurs** que se partagent les opérateurs (cf. l'Italie). La croissance de clientèle et le transfert modal au bénéfice du train sont les objectifs que poursuit la concurrence.

L'open access peut enfin être « **dynamiseur** ». Dans un système ferroviaire largement contractualisé, il peut être utile d'instiller un aiguillon pour **stimuler les exploitants** et leur éviter de « s'endormir » sur leurs droits exclusifs.

L'accès au matériel roulant, barrière d'accès au marché (chapitre 6)

L'entrée sur un marché ouvert pour les concurrents en open access suppose des investissements lourds en matériel roulant, neuf ou de seconde main. Dans ce dernier cas, la FNAUT y est favorable, à condition que les véhicules soient remis à niveau en confort, accessibilité et information embarquée.

La solution à cette barrière d'accès existe depuis 30 ans, avec les **sociétés de location de matériel roulant**, largement répandues et utilisées en Europe. Mais l'investissement direct par l'exploitant existe aussi (rames NTV italiennes achetées à Alstom).

En France, l'idée d'une **société nationale** destinée à fournir un parc de matériel aux opérateurs en franchise, moyennant un loyer, pourrait être une solution si l'autorité compétente (l'Etat en l'occurrence) le souhaite.

Quelle que soit l'option retenue par le législateur français, open access ou franchises, le développement de sociétés de location est prévisible. C'est la seule formule pour garantir une véritable concurrence, qu'elle soit « sur le marché » (open access) ou « pour le marché » (franchise). C'est pourquoi **les solutions doivent rester ouvertes** et non contraintes par la législation (investissement par l'autorité ou l'opérateur, ou location auprès d'une société).

La franchise impose à l'Etat de définir une stratégie et de s'impliquer dans le fonctionnement du système ferroviaire (chapitre 7)

La solution de la franchise suppose que l'Etat s'empare des prérogatives correspondantes :

- définition des lots et de leur cahier des charges,
- lancement des appels d'offres et attribution après sélection des candidats,
- suivi des performances et des résultats des compagnies franchisées,
- et versement des compensations financières.

Si l'Etat ne souhaite pas mettre en place une organisation lourde pour jouer ce rôle d'autorité organisatrice, on peut imaginer **une structure légère de type « agence »** appuyée par un consultant d'envergure internationale indépendant de tout opérateur ferroviaire, chargée de proposer des « schémas de service ». Il s'agit d'un modèle inspiré de la solution adoptée pour les trains d'équilibre du territoire (TET), et qui, pour la FNAUT, devrait être reprise pour les TGV franchisés.

Quel périmètre géographique pour les franchises ? (chapitre 8)

Pour la FNAUT, les TGV ayant de fait remplacé les TET intercités, et non des TER, il est impératif **d'inclure dans le périmètre des différentes franchises les services de TET** sur les lignes « historiques ». Cette option du projet de loi proposé par les deux sénateurs est fondamentale, si l'on veut maintenir la conception qui était initialement celle des TGV, et que la SNCF est incapable de maintenir compte tenu de la dérive de ses coûts (dette, péages, faible productivité, inflation ferroviaire,...)

Les préoccupations d'aménagement du territoire plaident en faveur de « **paquets de lignes** » **cohérents et complets** incluant des lignes à grande vitesse et leurs prolongements en TGV et TET et de lots bâtis **autour de lignes de TGV intersecteurs**.

Toutefois, comme le montre l'exemple de la Grande Bretagne, les franchises verrouillent le système pour la durée du contrat. Il est donc nécessaire de laisser un **espace d'initiative et de liberté commerciale**, pour à la fois développer des **besoins nouveaux** non satisfaits par les franchises en place, et inclure un élément de **dynamisation des monopoles** induits par les contrats. Cette marge d'initiative, loin de déstabiliser les services en place, ne peut que **bénéficier au voyageur**. L'évolution des besoins de mobilité est plus rapide que l'évolution contractuelle et législative.

Le choix n'est donc pas entre « franchises ou open access », mais à la **coexistence des deux modèles** qui peuvent se compléter. Des entreprises autres que l'opérateur principal doivent pouvoir se présenter et faire des offres, pas nécessairement en concurrence frontale avec les franchises, mais en complément, et selon des logiques de desserte commerciales ou des solutions tarifaires différentes.

SOMMAIRE

Chapitre 1 : La législation ferroviaire française depuis les origines du chemin de fer

Chapitre 2 : L'exploitation actuelle des services voyageurs sur le réseau ferré français

Chapitre 3 : La libéralisation des services ferroviaires

- 3.1 La délégation de service public, ou concurrence régulée
- 3.2 L'open access

Chapitre 4 : Ce que dit le droit européen sur l'open access et ses limitations

- 4.1 La directive 91/440
- 4.2 Le troisième paquet ferroviaire
- 4.3 La directive 2012/34
- 4.4 La directive 2016/2370 dite « Gouvernance » du 4^{ème} paquet ferroviaire

Chapitre 5 : L'open access et sa difficulté à s'installer

- 5.1 La Grande-Bretagne
- 5.2 L'Allemagne
- 5.3 L'Italie
- 5.4 Quand l'open access va de soi
- 5.5 L'open access aux deux visages

Chapitre 6 : L'accès au matériel roulant, barrière d'accès au marché pour la franchise comme pour l'open access

Chapitre 7 : La franchise suppose la volonté de l'Etat de définir une stratégie et de s'impliquer dans le fonctionnement du système ferroviaire

Chapitre 8 : Quel périmètre géographique pour les franchises ?

Annexe : points de vue de parties prenantes et d'experts

ARAFER
Régions de France
Association française du rail (AFRA)
Yves Crozet
Gilles Savary
Syndicat FIRST cheminots
Syndicat UNSA ferroviaire

CHAPITRE 1 : LA LEGISLATION FERROVIAIRE FRANÇAISE DEPUIS LES ORIGINES DU CHEMIN DE FER

Avant 1938

11 juin 1842 : la loi Legrand, première loi sur les chemins de fer, adoptée sous Louis-Philippe, définit un premier programme d'extension du réseau ferré et le principe des concessions.

La consistance du réseau : la loi fait état de 7 lignes radiales (vers la Belgique, le littoral de la Manche et l'Angleterre, Nancy et Strasbourg, Lyon et la Méditerranée, Tours et Bordeaux, Tours et Nantes, le centre de la France par Bourges) ; elle prévoit aussi deux lignes transversales suivant l'axe Rhin-Méditerranée et la transversale sud.

Le principe des concessions : l'Etat impose le tracé des lignes, il peut garantir les emprunts des futurs exploitants ; les communes cèdent les emprises nécessaires au passage des lignes ; les compagnies construisent les gares et les ouvrages d'art, posent les voies, financent le matériel roulant et exploitent à leurs risques et périls.

17 juillet 1879 : loi concrétisant le plan Freycinet relatif aux lignes principales à voie normale. L'objectif était de donner accès au rail à tous les Français afin de désenclaver les zones excentrées et de favoriser le développement économique.

11 juin 1880 : deuxième loi Freycinet, relative aux lignes d'intérêt local à voie métrique voire étroite. L'objectif était de desservir toutes les sous-préfectures et la plupart des chefs-lieux de cantons. Ces lignes, exploitées par diverses compagnies privées, sont souvent créées à l'initiative des départements.

20 novembre 1883 : la loi approuve les conventions passées avec les six grandes compagnies (Paris-Lyon-Méditerranée, Orléans, Midi, Nord, Est et Ouest).

13 juillet 1908 : la Compagnie de l'Ouest, tombée en faillite, est rachetée par l'Etat (Réseau de l'Etat).

19 avril 1934 : premier décret de coordination rail-route.

De 1938 à 1982

1er janvier 1938 : création de la SNCF, société anonyme d'économie mixte dont l'Etat possède 51 % du capital. La SNCF, monopole d'Etat, reprend l'actif et le personnel des grands réseaux privés (Nord, PLM, PO-Midi, Est) ou publics (Réseau de l'Etat et lignes d'Alsace-Lorraine), à l'exception des lignes secondaires (VFIL). La totalité du capital doit revenir à l'Etat fin 1982.

14 novembre 1949 : nouveau décret de coordination rail-route.

27 janvier 1971 : l'Etat accorde à la SNCF une autonomie de gestion. L'Etat doit compenser financièrement les obligations de service public qu'il lui impose. En contrepartie, la SNCF doit rétablir son équilibre financier.

Février 1978 : publication du rapport Guillaumat sur les transports terrestres, qui recommande une concentration des circulations ferroviaires sur un réseau noyau. Le rapport reprend les idées d'un rapport du ministère des Transports publié en 1970, « étude d'un réseau ferroviaire simplifié ».

De 1982 à 2014

30 décembre 1982 : promulgation de la LOTI (loi Fiterman) est promulguée, qui transforme la SNCF en Etablissement public industriel et commercial. Les agents conservent leur statut spécifique.

Mars 1983 : la SNCF crée un service d'action régionale.

4 février 1995 : la loi Pasqua (LOADT) lance, à titre expérimental, le transfert de la compétence du TER aux régions administratives. Le transfert débute en 1997.

1er janvier 1997 : suite à l'adoption de la loi Pons-Idrac, la propriété du réseau ferré national (RFN) est transférée à un nouvel EPIC, RFF. La SNCF conserve la mission d'exploiter les services de transport de marchandises et de voyageurs. Elle reste toutefois le gestionnaire délégué de l'infrastructure pour le compte de RFF. L'Etat s'engage à désendetter le système ferroviaire.

1er janvier 2002 : la loi Gayssot (SRU) transfère la gestion tous les services ferroviaires régionaux aux Régions, qui en deviennent autorités organisatrices hors Ile-de-France.

5 janvier 2006 : la loi Perben crée l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) et ouvre le réseau ferré national (RFN) à la concurrence pour le transport intérieur du fret.

8 décembre 2009 : la loi Bussereau (ORTF) sur l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires sépare la DCF (direction des circulations ferroviaires) de SNCF Infra. La DCF assure pour RFF l'attribution des sillons et la gestion du trafic. La loi ouvre le RFN à la concurrence pour le transport international de voyageurs et le cabotage entre deux villes françaises sur les trains internationaux, elle crée aussi l'ARAF (Autorité de régulation des activités ferroviaires). Elle autorise RFF à confier à des opérateurs ferroviaires de proximité (OFP) la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des lignes fret à faible trafic (lignes capillaires).

13 décembre 2010 : convention Etat-SNCF sur les trains TET.

Depuis 2014

4 août 2014 : la loi portant réforme ferroviaire réunit SNCF et RFF et entre en vigueur le 1er janvier 2015. RFF, la DCF et SNCF Infra sont fusionnés au sein de SNCF Réseau.

7 août 2015 : la loi NOTRe renforce les compétences des Régions en matière de mobilité : elles deviennent responsables des transports collectifs non urbains et de l'intermodalité, elles peuvent se voir transférer la propriété d'infrastructures ferroviaires.

15 octobre 2015 : l'ARAF devient l'ARAFER (Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières) chargée de réguler également le nouveau marché des transports réguliers interurbains en autocar et suivre l'économie des concessions autoroutières.

CHAPITRE 2 : L'EXPLOITATION ACTUELLE DES SERVICES VOYAGEURS SUR LE RESEAU FERRE FRANÇAIS

La SNCF est en situation de quasi-monopole pour l'exploitation des services voyageurs sur le réseau ferré français. Les exceptions concernent :

- des lignes à faible trafic du RFN, implantées en milieu rural (Valençay-Salbris, Carhaix-Paimpol) ;
- des lignes appartenant à des collectivités territoriales (Nice-Digne, réseau corse) ;
- des services transfrontaliers ;
- des trains touristiques ;
- les services Thalys et Eurostar ;
- les deux relations internationales exploitées par l'opérateur Thello, filiale de Trenitalia ;
- les trains de nuit Paris-Moscou et Nice-Moscou.

Les exceptions au monopole de la SNCF sont donc assez nombreuses, mais le volume total des trafics concernés est marginal.

La ligne Valençay-Salbris (ligne du Blanc-Argent)

Ouverte en 1902, cette ligne à voie unique métrique, longue de 56 km, traverse la Sologne. Elle est propriété de SNCF Réseau. A l'origine elle reliait Le Blanc (Indre) à Argent-sur-Sauldre (Cher) sur 191 km. Son activité est limitée aujourd'hui au trafic voyageurs entre Valençay et Salbris.

Elle est exploitée en sous-traitance de la SNCF par la Compagnie du Blanc-Argent (CBA), entreprise ferroviaire intégrée, filiale de Keolis depuis 1999, sous la responsabilité de la Région Centre – Val-de-Loire. Issue des VFIL (Voies Ferrées d'Intérêt Local), la CBA applique des règles d'exploitation adaptées aux faibles trafics, différentes de celles usuellement appliquées par la SNCF.

La ligne Carhaix-Guigamp-Paimpol

Située en Bretagne et seule survivante du réseau breton, reconvertie à l'écartement standard, cette ligne à voie unique, propriété de SNCF Réseau, est exploitée par la CFTA, filiale de Transdev. Ses deux sections nord (36 km) et sud (53 km) sont connectées à Guigamp à la ligne principale Rennes-Brest.

Entreprise intégrée, sous-traitante de la SNCF, la CFTA est chargée aussi de l'entretien et de la rénovation de l'infrastructure. Ses méthodes d'exploitation, héritées du réseau breton, sont adaptées au faible trafic de la ligne.

La ligne Nice-Digne

Seule survivante du réseau des Chemins de fer de Provence (CP), la ligne Nice-Digne, longue de 151 km, appartient à l'Etat mais n'a pas été intégrée au réseau RFF. L'autorité organisatrice était, depuis 1968, le SYMA, syndicat mixte rassemblant les départements des Alpes-Maritimes et des Alpes-de-Haute-Provence, les villes de Nice et Digne, et plus tardivement, la Région PACA. Depuis 1974, l'opérateur était la CFTA. Le 1^{er} janvier 2014, la Région a repris l'exploitation avec la Régie Régionale des Transports.

Le réseau corse

Ce réseau comprend deux lignes à voie métrique unique : la ligne principale Ajaccio-Bastia (158 km) et l'antenne de la Balagne, Ponte-Leccia - Calvi (74 km). Depuis 1984, la Collectivité Territoriale Corse (CTC) est autorité organisatrice du transport ferroviaire corse mais, à la différence des régions du continent, elle est propriétaire du réseau (infrastructure, gares, matériel) depuis 2002.

Jusqu'en 1982, l'exploitant du réseau corse était la CFTA. En 1982, l'Etat a imposé son remplacement par la SNCF. Contrairement aux autres régions, la CTC a pu, depuis 2000, choisir l'opérateur auquel elle confie l'exploitation de son réseau ferré, dans le cadre d'une délégation de service public (DSP). En 2001, la SNCF, seule candidate, a été retenue. En 2012, la CTC a confié l'exploitation à une société d'économie mixte : les Chemins de Fer Corses (CFC), qui dépendent de l'Office des Transports de la Corse.

Les quatre lignes précédentes ont deux caractéristiques communes : elles sont bien séparées du réseau ferré principal et leur exploitant est unique, ce qui autorise des méthodes plus souples que celles de la SNCF, qui doivent s'appliquer à toutes les lignes du réseau. Si l'intégration de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation entraîne chez les exploitants historiques nationaux de nombreux effets pervers, cette intégration semble au contraire souhaitable dans le cas de petites entreprises ferroviaires, comme on le vérifie en Suisse où les lignes locales sont confiées à des entreprises cantonales intégrées.

Les services transfrontaliers régionaux

Plusieurs régions françaises - Nord-Pas-de-Calais, Grand-Est, Franche-Comté, Rhône-Alpes, PACA, Aquitaine – sont desservies par des relations ferroviaires transfrontalières. Si certaines de ces relations sont assurées par la SNCF (Lorraine-Luxembourg, Thionville-Apax-Trèves, Mulhouse – Saint-Louis, Frasnée-Vallorbe, Cerbère - Port Bou), de nombreuses autres le sont par des exploitants étrangers :

- Les relations Lille-Courtrai/Tournai/Bruxelles sont exploitées par la SNCB.
- La DB exploite les relations Wissembourg-Neustadt et Lauterbourg-Wörth.
- La relation Strasbourg-Kehl-Offenburg est exploitée par le Ortenau S-Bahn.
- La relation Delle-Méroux (gare TGV) sera assurée par les CFF.
- Le RER Genève-Bellegarde est exploité par les CFF.
- La liaison transfrontalière CEVA (Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse, 16 km) sera mise en service fin 2019 : les CFF exploiteront jusqu'à la gare d'Annemasse mais pas au-delà.
- La liaison TER Modane-Turin est exploitée par Trenitalia.
- Les trains Vintimille-Coni de Trenitalia desservent Breil et Tende.
- Les relations Perpignan-Barcelone sont assurées par la SNCF et la RENFE.
- Les relations Hendaye-Irun sont assurées par la RENFE.

Les tram-trains

Les rares « tram-trains » circulant en France (FNAUT Infos 259) sont exploités par la SNCF, à l'exception du tram-train Mulhouse-Thann (le seul véritable tram-train « à la Karlsruhe »), qui l'est par la SNCF et l'opérateur urbain de Mulhouse Soléa (groupe Transdev), et du tram-train Sarreguemines-Saarbrück, qui est exploité par la Saarbahn.

Les trains touristiques

Quelques lignes touristiques appartenant au RFN sont exploitées par la SNCF : Le Fayet-Vallorcine, le Train jaune de Cerdagne. Quelques services touristiques circulent sur la ligne des Hirondelles, la ligne des Alpes et la ligne des Cévennes. Mais la plupart des trains touristiques sont exploités par des associations ou des exploitants privés et circulent sur des lignes n'appartenant pas à l'Etat mais à ces collectivités territoriales ; ils sont soumis aux normes de sécurité du Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG).

- La ligne de la Rhune, équipée d'une voie métrique à crémaillère, est propriété du département des Pyrénées-Atlantiques ; elle a été exploitée par les Voies ferrées départementales du midi (VFDM) puis, de 1995 à 2012, par la CFTA, et depuis 2012 par l'Établissement public des stations d'altitude (EPSA). Le Panoramique des Dômes, propriété du département du Puy-de-Dôme, a un statut analogue : il est exploité par une société privée dans le cadre d'une délégation de service public.
- La ligne du Vivarais Tournon-Lamastre, à voie métrique, est exploitée par une société privée soutenue par les collectivités territoriales et propriétaire de l'infrastructure.
- Le train touristique du Livradois-Forez est exploité par une association soutenue par le Parc naturel régional Livradois-Forez, l'AGRIVAP, sur une ancienne ligne PLM de 85 km.

Les services Thalys et Eurostar

Thalys (TGV Paris-Bruxelles-Amsterdam/Liège-Aix la Chapelle-Cologne-Dortmund) et Eurostar (TGV Paris-Lille-Calais-Londres) sont des entreprises ferroviaires de plein exercice, ce sont elles qui sont responsables de l'exécution du contrat de transport et non SNCF Mobilités, bien que SNCF Mobilités soit majoritaire dans le capital de chacune de ces entreprises. Thalys et Eurostar exploitent des relations saisonnières vers Marseille et Bourg-Saint-Maurice.

Ce cas est bien différent de celui de Lyria (exploitant du TGV Genève-Marseille), qui n'est pas une entreprise ferroviaire. De même, les relations Alleeo (TGV France-Allemagne) et RENFE (TGV France-Barcelone), assurées par du matériel DB et RENFE respectivement et du personnel de ces entreprises, sont exploitées sous couvert du certificat de sécurité SNCF Mobilités.

Les deux relations internationales Thello

Créée par Trenitalia et Transdev en 2010, la société Thello est la seule à s'être lancée dans le transport de voyageurs en concurrence avec la SNCF depuis l'ouverture du marché des lignes internationales de voyageurs en 2009 et la fin du partenariat entre la SNCF et Trenitalia dans le cadre d'Artesia. Depuis 2016, elle appartient à 100 % à l'entreprise publique italienne Trenitalia.

Les trains de nuit Thello circulent depuis le 11 décembre 2011 entre Paris-Gare de Lyon et Venise-Santa-Lucia avec des arrêts à Dijon, Milan-Centrale, Brescia, Vérone, Vicence, Padoue et Venise-Mestre. Le 9 décembre 2012, Thello a mis en place une seconde liaison de nuit entre Paris-Gare de Lyon et Rome-Termini, avec arrêt à Dijon, Bologne et Florence. Mais en décembre 2013, cette liaison a été interrompue, notamment en raison d'absence de sillons permettant des temps de parcours attractifs.

Le 14 décembre 2014, après approbation par l'ARAF qui a considéré qu'il n'y avait pas concurrence avec les TER de la Région PACA, Thello a créé un train de jour Marseille-Saint Charles - Milan-Centrale avec arrêts à Pavie, Voghera, Gênes, Savone, Finale Ligure, Albenga, Alassio, Diano Marina, Imperia, San Remo, Vintimille. Ce service a été étoffé le 12 avril 2015, avec deux aller-retour Nice-Milan. Depuis le 1-1-2018, suite à un accord passé avec la Région PACA, les trains Thello acceptent les abonnés TER, moyennant un supplément de 3€/mois, sur certains trajets de la Côte d'Azur entre Nice, Monaco et Vintimille.

A noter que Thello a envisagé de s'implanter sur la ligne Paris-Bruxelles, en concurrence frontale avec Thalys, mais que ce projet ne s'est pas concrétisé.

Les trains de nuit Paris-Moscou et Nice-Moscou

Ouverte en 1994 par les chemins de fer russes (compagnie RJD), la liaison ferroviaire directe et hebdomadaire **Paris-Moscou** a été interrompue en 2007 en raison de retards de paiement des péages sur les voies européennes accumulés par la RJD. Une fois les dettes réglées, la RJD a relancé la ligne dès le 12 décembre 2007. Avec son trajet de 3217 km, *via* Minsk, Varsovie, Berlin et Strasbourg, c'est la plus longue ligne ferroviaire d'Europe après le Moscou-Nice.

Confortable et spacieux, le « Moscou Express » est un vrai hôtel sur rails. Les wagons-lits sont répartis en trois classes : la VIP, où les passagers disposent d'un compartiment à deux lits avec salle de douche privative ; la SV, comprenant une douche et une toilette communes au wagon ; et une deuxième classe, sans douche. Le voyage dure 38 heures, et le prix du billet va de 350 à 1000 euros. Plus cher et plus lent que l'avion, le train de nuit Paris-Moscou vise une clientèle aisée et qui a le temps. Sur les plus de 20 000 passagers par an que transporte ce train, on dénombre 80% de Russes, et seulement 20% de voyageurs originaires de 45 pays différents.

Le trajet **Nice-Moscou**, long de 3 300 km, se fait en 48h30 et traverse cinq pays (la Biélorussie, la Pologne, la République tchèque, l'Autriche et l'Italie). Ce train de nuit, le Riviera Express ou « train des tsars », dessert 29 villes dont Minsk, Varsovie, Katowice, Vienne, Linz, Innsbruck, Bolzano, Milan, Gênes et Monte-Carlo. Interrompu au milieu des années 1990, le service, lui aussi hebdomadaire, a été repris en 2010 par la Compagnie fédérale des voyageurs de Russie, filiale de la compagnie RZD. Aller simple en classe Luxe (avec salle de bains privée) à partir de 1 092 €. Aller simple en 1^{ère} classe (douche et toilettes communes dans le couloir): à partir de 470 €. Il existe aussi des tarifs senior, junior et famille. A noter que les RZD souhaitent pouvoir exploiter un train de nuit Paris-Nice pour « boucler le triangle » (la SNCF vient d'abandonner cette liaison).

Citons enfin le train de nuit international Lisbonne – San-Sebastian – Hendaye qui ne pénètre sur le territoire français que sur quelques kilomètres jusqu'à Hendaye, où une correspondance avec le TGV Hendaye-Paris est assurée.

CHAPITRE 3 : LA LIBERALISATION DES SERVICES FERROVIAIRES

Pour ouvrir le marché du transport ferroviaire, le législateur dispose de deux grandes familles de solutions.

3.1 La délégation de service public, ou concurrence régulée

Elle se caractérise par la procédure de l'appel d'offres compétitif assorti d'un cahier des charges énumérant les obligations de service public à respecter par l'entreprise attributaire. L'entreprise qui remporte l'appel d'offres bénéficie, pour la durée du contrat, toujours limitée dans le temps, de droits exclusifs sur la ligne ou le réseau mis en appel d'offres. Elle perçoit éventuellement des compensations financières consécutives au caractère déficitaire des services exploités.

Le contrat est assorti d'un certain nombre d'objectifs à atteindre par l'opérateur en termes de développement ou d'amélioration des services qu'il assure, de qualité de service et d'efficacité économique. Ces critères d'objectifs à atteindre ou à respecter sont assortis d'un système de bonus-malus récompensant ou pénalisant l'entreprise selon que les résultats enregistrés remplissent ou non les objectifs fixés par l'autorité compétente et définis au contrat.

La délégation de service public n'est pas une privatisation, dans la mesure où l'autorité compétente qui délègue le service définit la consistance et l'amplitude des dessertes, ainsi que les tarifs à acquitter par les voyageurs. L'infrastructure sur laquelle circulent les trains reste également dans le domaine public, un gestionnaire d'infrastructure étant en charge de la maintenance et de la régénération des voies et ouvrages, ainsi que de la gestion des circulations. De même les gares restent-elles dans le domaine public, leur gestion pouvant être assurée par le gestionnaire d'infrastructure, ou déléguée sous contrat de service public à une entité publique ou privée.

Le système des franchises retenu pour l'exploitation des chemins de fer britanniques est comparable dans ses principales caractéristiques à la délégation de service public à la française : appel d'offres compétitif, droits exclusifs d'exploitation au bénéfice de la compagnie retenue pour la partie de réseau attribuée contractuellement pour une durée déterminée et compensations financières éventuelles des obligations de service public imposées à l'entreprise attributaire du contrat par l'autorité concédante.

La délégation de service public est largement pratiquée en France, en particulier pour les transports urbains et départementaux, attribués après appel d'offres compétitif. Ce n'est pas le cas des services ferroviaires régionaux de TER, attribués directement par les régions à la SNCF, qui dispose toujours d'un monopole d'exploitation des chemins de fer.

3.2 L'open access

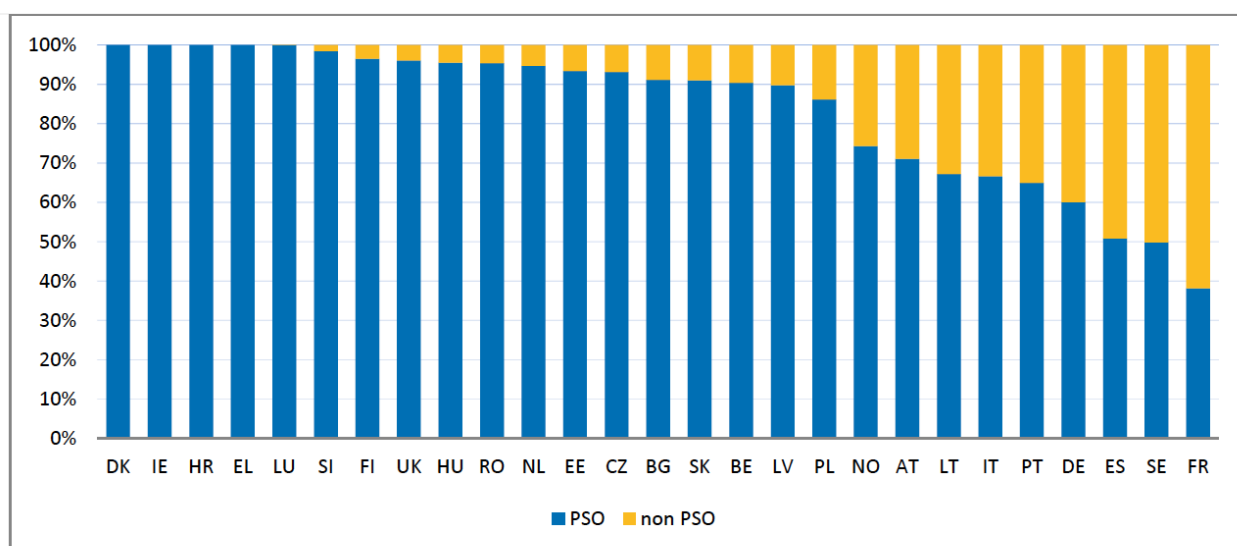
Dans ce modèle, **tout opérateur peut entrer sur le marché** et opérer les services qu'il désire assurer aux tarifs commerciaux définis par lui. Il lui suffit d'acheter les sillons disponibles auprès du gestionnaire d'infrastructure et bien entendu de respecter les contraintes de sécurité définies par l'établissement compétent, relatives au matériel utilisé, aux procédures de conduite et d'exploitation, et d'habilitation du personnel affecté au service exploité.

Les services en open access sont exploités aux risques et périls de la compagnie ferroviaire qui les assure, sa seule rémunération provenant des **recettes commerciales** acquittées par les seuls voyageurs empruntant ses trains.

L'open access est le modèle déjà adopté en France sur les lignes de TGV, et par les compagnies Thalys, Eurostar, ou encore par le train de nuit Thello entre Paris et Venise, ou par le Thello de jour Marseille-Nice-Milan. A part les TGV, **toutes ces dessertes sont internationales**, la législation française ne permettant pas encore les dessertes nationales en open access en vertu du monopole actuel de la SNCF. En effet, la France n'a pas souhaité pour le moment aller au-delà de la législation européenne, dont la directive 2007/58 du 3^{ème} Paquet ferroviaire a ouvert le marché du transport international de voyageurs au 1^{er} janvier 2011.

L'open access existe de manière plus ou moins marginale dans d'autres pays de l'Union Européenne, mais force est de constater que son importance reste dérisoire si l'on regarde ce qui se passe dans les pays, comme l'Allemagne ou la Grande Bretagne, qui ont ouvert leur marché ferroviaire depuis plus de 20 ans, ou encore l'Italie.

Figure 58 – PSO Services as % of total passenger services (2014)



Source: RMMS, 2014 data except for IE and NL (2013) and EL and ES (2012). Domestic PSO for FR includes also the train services TET, TER and Transilien (operated only by SNCF, and not by RATP)

RMMS : Rail Market Monitoring Scheme, Commission Européenne

CHAPITRE 4 : CE QUE DIT LE DROIT EUROPEEN SUR L'OPEN ACCESS ET SES LIMITATIONS

4.1 La directive 91/440

Ce texte fondateur du nouveau cadre juridique ferroviaire marque « le début de la fin » des chemins de fer comme monopole d'Etat en imposant de premières obligations aux entreprises ferroviaires et aux gestionnaires d'infrastructure. Elle pose les principes de base d'une séparation comptable entre l'infrastructure et l'exploitation et en interdisant les subventions croisées entre ces deux activités dans les entreprises intégrées (c'est-à-dire regroupant les activités d'opérateur ferroviaire et de gestionnaire d'infrastructure).

La directive annonce ainsi le lancement du **processus d'ouverture du marché**. Et elle franchit le premier pas en accordant un droit d'accès et de transit dans les autres Etats-membres de l'Union Européenne aux groupements d'entreprises européens exploitant des services internationaux et aux entreprises de transport combiné.

4.2 Le troisième paquet ferroviaire

Les 1^{er} et 2^{ème} paquets ferroviaires ont ouvert le transport de fret international, puis national, à la concurrence sur le marché, la solution de contrats de service public n'ayant pas été retenue pour le fret.

Le 3^{ème} paquet, adopté en 2007, va poursuivre le travail entrepris par les deux paquets précédents en étendant l'ouverture à la concurrence au trafic international de voyageurs, toujours dans la perspective d'une concurrence *sur* le marché, et donc en open access. Plus précisément, la directive 2007/58 fixe la date de cette ouverture au 1^{er} janvier 2010, à partir de laquelle toute entreprise ferroviaire a le droit de prendre tout passager dans toute gare située sur une ligne internationale, et de le déposer dans toute gare, dans le cadre d'un trafic international.

Ce droit est toutefois limité par la condition que le cabotage sur un trafic international à l'intérieur d'un Etat-membre **ne nuise pas à l'équilibre d'un contrat de service public ferroviaire existant**. De plus, **l'objet principal du service** doit rester le transport international de voyageurs, afin d'éviter « l'écroulement » de tronçons rentables au détriment de services publics contractualisés, mais aussi de protéger les services nationaux déjà exploités en open access avant le 1^{er} janvier 2010.

La directive, pas avare en dispositions destinées à compliquer la tâche des entreprises qui souhaiteraient entrer sur le marché, prévoit en outre la possibilité d'imposer une **redevance** sur les services internationaux de passagers. Dans le but d'aider au financement de leurs services publics ferroviaires, les Etats-membres peuvent autoriser les autorités ferroviaires compétentes à percevoir une redevance sur les services libéralisés circulant sur leur territoire.

La directive 2007/58 encadre donc très strictement les services internationaux en open access en les soumettant à l'obligation de ne pas nuire à l'équilibre économique d'un contrat de service public et de lui conserver son caractère international en limitant le cabotage intérieur. Faute de quoi l'entreprise risque de voir son service limité ou même interdit, par l'autorité compétente. Les autorités de régulation instruisent les dossiers qui leur sont soumis en cas de contestation. L'entreprise risque également de devoir verser une redevance destinée à financer les contrats de service public ferroviaire.

Cette directive a été transposée en droit français par la loi « Organisation et régulation des transports ferroviaires » (ORTF) de décembre 2010... soit près d'un an après la date d'ouverture fixée par le droit européen.

4.3 La directive 2012/34

Ce texte, qui établit « un espace ferroviaire unique européen » vient à cette occasion, parmi de nombreux autres sujets, préciser les modalités de mise en pratique des critères et de la procédure destinés à déterminer si l'équilibre économique d'un contrat de service public est compromis par un service libéralisé en open access.

En particulier, elle spécifie que la redevance pouvant être perçue sur les services libéralisés pour financer les contrats de service public ferroviaire (instituée par la directive 2007/58 évoquée ci-dessus en 4.2 doit être **« transparente et non-discriminatoire »** et que les recettes perçues au titre de cette redevance ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir en tout ou partie les coûts engendrés pour le contrat de service public suite à l'exploitation du service en open access.

La directive précise également que la redevance imposée au service libéralisé **ne doit pas mettre en danger sa viabilité économique**, instituant ainsi un certain équilibre avec le concept « d'atteinte à l'équilibre économique d'un contrat de service public » susceptible d'être reproché au service en open access...

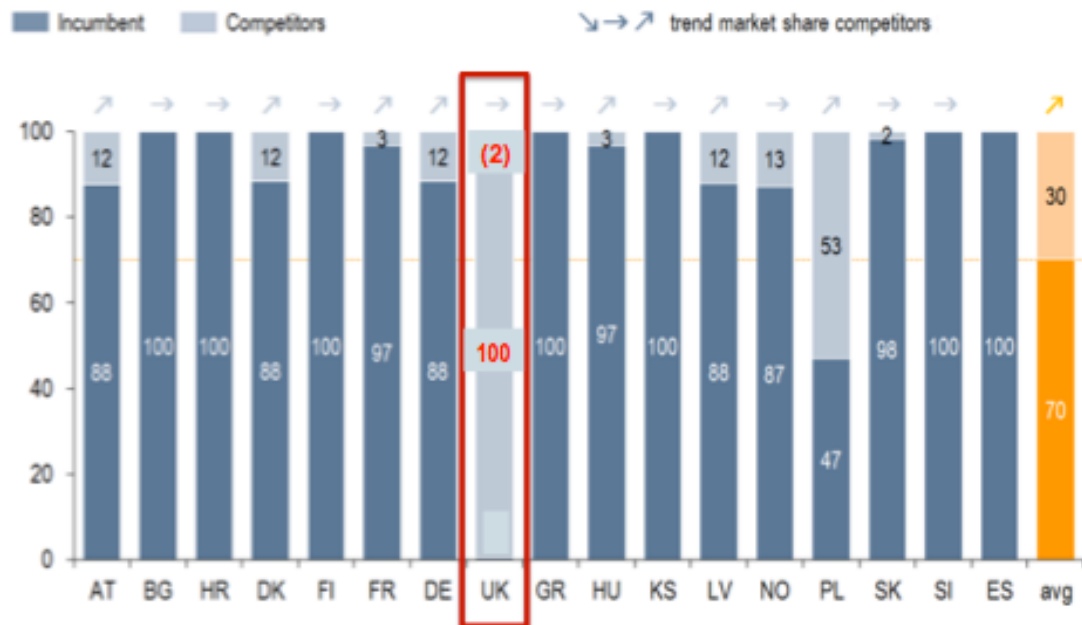
4.4 La directive 2016/2370 du 14 décembre 2016 dite « Gouvernance » du 4^{ème} paquet ferroviaire

Elle ouvre le marché ferroviaire intérieur des Etats-membres en instituant pour les entreprises ferroviaires « un droit d'accès à des conditions équitables, non-discriminatoires et transparentes, à l'infrastructure ferroviaire de tous les Etats-membres aux fins d'exploitation de services ferroviaires de voyageurs. Les entreprises ferroviaires ont le droit de prendre des voyageurs dans toute gare et de les déposer dans une autre ».

La directive confirme par ailleurs la possibilité pour les Etats-membres de limiter le droit d'accès aux services de transports de voyageurs libéralisés « lorsqu'un ou plusieurs contrats de service public couvrent le même trajet ou un trajet alternatif, si l'exercice de ce droit est susceptible de compromettre l'équilibre économique du ou des contrats de service public en question ».

La directive impose aux Etats-membres d'adopter et de publier les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ses dispositions **au plus tard le 25 décembre 2018**. Les dispositions relatives à l'ouverture de l'ensemble des services ferroviaires libéralisés s'appliquent à **partir du 1^{er} janvier 2019** en temps utile pour le calendrier de travail démarrant **le 14 décembre 2020**.

Competition for the market vs competition in the market



100% competitive passenger market:

- 2% Open Access Operators
- 98% Public Service Operators (competitive franchise)

Valeurs exprimées en trains.km - Source : ORR

CHAPITRE 5 : L'OPEN ACCESS ET SA DIFFICULTE A S'INSTALLER

Dans deux des grands pays européens ayant ouvert leur marché ferroviaire au milieu des années 90 selon des modèles économiques très différents, la Grande Bretagne et l'Allemagne, l'open access ne représente au mieux que quelques pour cent du trafic ferroviaire effectué sur les grandes lignes. Il en va quelque peu différemment en Italie.

5.1 La Grande Bretagne

La réforme ferroviaire de 1995 menée par le gouvernement de John Major a découpé le réseau ferroviaire britannique en une vingtaine de franchises, attribuées après appels d'offres compétitifs par l'autorité ferroviaire compétente, c'est-à-dire le ministère des transports (Department of Transport – DTp.) En conséquence, le **marché est quasiment verrouillé** par ces contrats, assimilables à des délégations de service public, assortis de nombreuses et précises spécifications figurant au cahier des charges, et exploités par différentes compagnies ferroviaires privées sous contrat avec le ministère.

Le système en place protège donc les compagnies ferroviaires titulaires de franchises de toute concurrence qui pourrait venir menacer l'équilibre financier du contrat signé entre la compagnie titulaire des droits et le ministère des transports, et seules quelques lignes en open access ont pour le moment été autorisées. Détail d'importance : l'opérateur historique public British Rail a disparu au début des années 2000 au fur et à mesure de l'attribution des franchises, auxquelles il lui était interdit de concourir.

Le réseau ferroviaire britannique est actuellement exploité pour 98% en contrats de franchises et pour 2% seulement en open access - la moyenne européenne étant de 70% en contrats de délégation et de 30% en open access et de respectivement 38% et 62% pour la France (chiffres Commission Européenne, Rail Market Monitoring Scheme 2016, voir graphique page 13).

Une évolution, sinon un revirement, de la tendance est en train de se faire jour en Grande Bretagne, où l'on considère avec un certain intérêt les **bénéfices apportés par l'open access**, parmi lesquels l'ouverture de nouvelles relations qui peuvent développer le **marché ferroviaire** et élargir le **choix de services** proposés au voyageur. Le régulateur ORR y voit aussi l'arrivée d'innovations dans les services et dans la tarification proposée aux clients, destinés à **accroître leur satisfaction** à l'égard des prestations proposées. A côté de la pratique de l'appel d'offres, le modèle de l'open access permet aussi d'améliorer l'efficacité opérationnelle des entreprises ferroviaires, incitées à rationaliser leurs coûts de production, tout en permettant une meilleure utilisation des infrastructures existantes.

En revanche pour l'ORR, les limites à l'open access sont à l'évidence les services suburbains et les lignes structurellement déficitaires, par définition inappropriées. Enfin, les inconvénients en sont la saturation de certaines infrastructures, qui ne peuvent pas admettre de nouvelles circulations, et bien entendu le risque de capter des recettes au détriment de franchises déjà en place.

Pour l'association nationale représentative des usagers des transports **Transport Focus**, il est indéniable que l'open access permet de sortir du système des franchises, beaucoup moins orienté vers les voyageurs, dans la mesure où ces contrats de service public sont très encadrés et contiennent des spécifications de service et tarifaires arrêtées par une autorité purement administrative, en l'occurrence le ministère des Transports, spécifications parfois **éloignées des souhaits des usagers**.

Pour les voyageurs britanniques, les compagnies en open access ont en général une excellente réputation et elles enregistrent des niveaux de satisfaction élevés. Mais leur activité reste, comme on l'a vu plus haut, très marginale. L'open access vient se fixer principalement sur des **marchés de niche** et bénéficie de l'obligation faite à Network Rail, le gestionnaire d'infrastructures, supervisée par le régulateur ORR, de commercialiser les droits d'accès au réseau pour ces services au seul **coût marginal**. Ce principe du coût marginal, ou coût directement imputable, est intéressant, car il tend à rechercher une utilisation optimale du réseau existant. Ce principe « européen » de tarification au coût marginal, et au-delà seulement si le marché le permet, s'applique de manière ici tout à fait appropriée – dans la mesure où l'on souhaite développer les services en open access.

L'association Transport Focus souligne aussi le bénéfice apporté dans l'approche commerciale des franchises lorsqu'une même compagnie ferroviaire exploite des services en open access. Sa gestion des franchises lui permet d'atteindre de bons niveaux de satisfaction **auprès des voyageurs**, qui bénéficient ainsi de l'approche dynamique déployée par la même compagnie sur des services purement commerciaux. De même l'efficacité de gestion qui en découle profite-t-elle à la compagnie, qui augmente son efficacité entrepreneuriale et ses résultats.

Le régulateur ORR considère avec bienveillance le futur de l'open access. Si l'examen de l'atteinte éventuelle apportée par un service commercial à l'équilibre économique d'un contrat de service public est une procédure longue et par certains aspects fastidieuse, qui peut aussi apporter une certaine instabilité, une approche favorable à l'open access est porteuse de plusieurs avantages :

- une meilleure **connaissance du marché** pour l'ensemble des parties prenantes, qui peut être bénéfique à la qualité de service apportée aux voyageurs,
- et l'arrivée de nouvelles opportunités commerciales, de nouveaux modèles économiques et des **innovations dans les services**, que le gouvernement pourra introduire à l'avenir dans le cahier de charges des **futures franchises**.

Il est maintenant reconnu en Grande Bretagne que la concurrence *sur* le marché améliore les résultats des contrats de franchises et qu'une recommandation de 2015 préconise d'augmenter la part de l'open access en même temps que la concurrence entre les franchises. Il y a là un « art du dosage » qui est clairement de la tâche du régulateur, autorité compétente pour juger si un service commercial compromet ou non « l'équilibre économique d'un contrat de service public existant », seul obstacle à la création ou au développement d'un service commercial.

Les opérateurs en open access circulant sur le réseau de Network Rail sont les suivants :

- Grand Central (entre Londres et Sunderland) ;
- First Hull Trains (entre Londres et Hull) ;
- Heathrow Express (entre Londres et l'aéroport d'Heathrow) ;
- North Yorkshire Moors (Yorkshire) ;
- Eurostar (entre Londres et Dollands Moor) ;
- First East Coast Trains (entre Londres et l'Ecosse à partir de 2021).

5.2 L'Allemagne

La réforme ferroviaire de 1993 a ouvert l'ensemble du réseau allemand à la concurrence. Elle permet aux Länder de lancer des appels d'offres pour sélectionner les opérateurs de leurs services publics régionaux, et elle autorise aussi l'open access pour les trains de grandes lignes. L'accès au réseau est garanti par la loi de régulation et surveillé par la Bundesnetzagentur (BNetzA), autorité de régulation des activités en réseau ouvertes à la concurrence : postes, télécommunications, énergie, chemins de fer. La concurrence est vive au niveau régional et les appels d'offres sont systématiques depuis quelques années. Les contrats de service public conclus entre les autorités régionales et les exploitants ne **garantissent toutefois pas l'exclusivité** aux compagnies ferroviaires sélectionnées et il est en principe possible à tout opérateur de desservir en open access une ligne contractualisée. Cela reste toutefois théorique dans la mesure où un service en open access ne peut pas être compétitif face à un service public subventionné.

C'est l'opérateur historique Die Bahn (DB) qui domine très largement le marché ferroviaire de grandes lignes en Allemagne, où elle bénéficie d'une part de marché sur les grandes lignes de 99%, forte de son antériorité et de sa présence sur l'ensemble du territoire. Les quelques entreprises qui ont essayé de s'implanter en open access n'ont pas pu s'installer dans la durée et seuls quelques opérateurs, dont l'un filiale d'un groupe nord-américain et l'autre d'une entreprise tchèque, survivent pour le moment dans les interstices laissés par la DB.

La tarification en vigueur sur les lignes en open access est définie par le seul opérateur du service, qui en détermine seul le niveau et la structure, en fonction de son intérêt commercial et de ses objectifs de développement. Il n'en demeure pas moins vrai que ses tarifs et éventuellement l'acquisition de titres de transport sur ses lignes pourra tout à fait figurer sur les sites de vente en ligne, comme Trainline par exemple. L'information sur ses services et l'achat de billets sont ainsi accessibles, les recettes commerciales correspondantes lui étant ensuite attribuées.

Cette intégration peut toutefois aller plus loin, toujours si l'entreprise ferroviaire exploitante le souhaite, en recherchant des **partenariats avec d'autres transporteurs ou des autorités organisatrices compétentes**. C'est par exemple le cas de la compagnie allemande HKX, présente sur l'axe Cologne-Hanovre-Hambourg, qui a conclu des partenariats avec différentes autorités ferroviaires régionales situées sur le parcours, pour permettre l'utilisation de ses trains par les abonnés aux services publics ferroviaires régionaux. C'est aussi le cas pour la compagnie française en open access Thello active sur l'axe Marseille-Nice-Milan, qui a conclu un accord avec la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, aux termes duquel les détenteurs d'abonnements sur le réseau TER ont accès à ses trains. Cet aspect de **billettique intégrée** est essentiel si l'on

veut faciliter la vie des utilisateurs des trains, quel que soit leur modèle économique de leur gestion, et fluidifier l'utilisation des services ferroviaires.

Il est intéressant de suivre les tous derniers développements du secteur, dans la mesure où FlixBus, leader allemand – et européen – des autocars libéralisés vient d'entrer comme partenaire de la compagnie tchèque Locomore, qui exploite la ligne Stuttgart-Francfort/Main-Hanovre-Berlin (un aller-retour par jour), en créant sa filiale de service FlixFast chargée du marketing et de la distribution commerciale.

Deux raisons expliquent la stratégie de développement de FlixBus en direction de la grande ligne ferroviaire :

- une opportune diversification à faire valoir en direction de l'autorité de la concurrence, dans la mesure où FlixBus, avec une part de marché de 94%, se trouve en quasi-monopole sur les lignes d'autocars en Allemagne ;

- en second lieu, les gares intéressent FlixBus pour organiser la **mise en réseau de ses autocars** avec les services ferroviaires. La société FlixFast GmbH est chargée de développer un « réseautage intermodal » entre le train et le car. Accessoirement, les gares desservent les centres villes auxquels les autocars de grandes lignes libéralisés n'ont pas toujours accès. Dans cette perspective, FlixBus développe également des connexions en Autriche avec l'opérateur ferroviaire privé en open access Westbahn.

Il est piquant de constater que les autocars libéralisés, qui ont tué certaines lignes en open access exploitées par d'autres compagnies que la DB, comme le « Connex Express » Leipzig-Berlin-Rostock, semblent s'orienter vers une diversification ferroviaire avec l'open access comme axe de développement...

5.3 L'Italie

L'Italie a introduit en 2003 la concurrence en open access pour les services sur les grandes lignes classiques et le réseau à grande vitesse. Elle s'est cependant concrètement manifestée sur les LGV qu'en 2012 avec l'apparition de la compagnie NTV – Nuovo Trasporto Viaggiatori. Avec une part de marché actuelle de 25% sur les lignes à grande vitesse et des prix de 25 à 30% inférieurs à ceux de la compagnie nationale Trenitalia, NTV s'est rapidement installé dans le paysage ferroviaire italien.

Stimulé par la concurrence directe, le marché de la grande vitesse dans son ensemble a depuis cette date **crû de 20% par an**, essentiellement au détriment du transport aérien, et tout particulièrement pour les trajets Milan-Rome, sur lesquels la **part de marché de l'avion est passée de 51 à 26%**, Ryanair cessant toute relation entre les deux villes.

Ce développement s'explique également par la **baisse des péages d'infrastructure**. Deux décisions du régulateur italien de 2014 et 2015 ont exigé du gestionnaire d'infrastructure de réduire de 40% (de 14€ à 8,20€ au train-km) le montant des péages perçus sur la ligne à grande vitesse, afin que la concurrence puisse produire son plein effet tout en garantissant la rentabilité pour les acteurs en jeu. En deux ans, l'effet de volume par le trafic induit suite à cette baisse des droits d'accès aurait suffi à compenser la réduction du prix du sillon auprès du gestionnaire d'infrastructure italien.

Il faut souligner ici le rôle que peut jouer, dans une optique de développement des services commerciaux, la tarification de l'infrastructure et le signal fort envoyé dans cette direction par la **réduction des redevances d'accès**. On a vu ci-dessus, dans le cas de la Grande Bretagne, la facturation du sillon au coût marginal pour encourager l'open access constitue un élément fort d'attractivité en faveur de l'open access. C'est aussi l'optique de l'ARAFER qui a demandé à SNCF Réseau de facturer les sillons utilisés par le train de nuit Thello Paris-Venise au **coût marginal** sur le parcours français (applicable à partir de 2019).

5.4 Quand l'open access va de soi

Les grands corridors internationaux

L'open access existe déjà et transporte beaucoup de monde en Europe, avec les liaisons comme Thalys – Paris-Bruxelles/Cologne-Amsterdam avec 7 millions de voyageurs/an – et Eurostar Paris/Bruxelles-Londres avec 11 millions de voyageurs/an. Les corridors internationaux européens se prêtent à ce type de desserte libéralisée et aux risques et périls de l'opérateur, dont les résultats financiers assurent pour le moment la pérennité, avec des fréquences resserrées sur l'ensemble de la journée.

Il n'est toutefois pas impossible que les deux compagnies – Thalys et Eurostar – pour l'instant seules sur les relations qu'elles assurent, soient bientôt défiées par d'autres compagnies européennes, comme la DB ou Trenitalia, qui ne font pas mystère de leurs ambitions sur ce segment de marché.

Les trains de nuit internationaux

C'est un marché de niche par excellence, avec toutefois un modèle économique fragilisé par une tarification de l'infrastructure très variable selon les pays traversés, des contraintes opérationnelles (changement de traction), des plages nocturnes de travaux sur les voies et des contrôles de police renforcés aux gares-frontières, induisant des retards compensés financièrement au titre de la réglementation sur les droits de voyageurs, qui peuvent déséquilibrer le bilan économique de la compagnie.

Il est néanmoins intéressant de voir depuis 2016 la compagnie nationale autrichienne ÖBB reprendre, sous l'appellation Nightjet, les relations internationales de nuit abandonnées par la DB allemande.

Ces trains de nuit connaissent un succès supérieur aux prévisions. Malgré la concurrence particulièrement vive de l'avion et du car, les trains sont complets en périodes de pointe. La preuve est faite que le train de nuit, lorsqu'il offre des prestations variées, répond aux besoins des voyageurs, dont une enquête a mis en évidence le taux de satisfaction élevé.

Les ÖBB vont moderniser leur matériel et acheter 13 trains supplémentaires afin de pouvoir desservir prochainement l'Italie.

5.5 L'open access aux deux visages

On peut envisager l'open access comme « **élément déstabilisateur** » : l'arrivée d'un concurrent en open access sur un couloir de TGV rentable, comme Paris-Lyon par exemple, va diminuer les recettes commerciales de la SNCF et remettre en question la péréquation interne qui s'opère « de fait » au sein de l'entreprise au profit d'autres lignes qui perdent de l'argent. En d'autres termes, on arrêterait Paris-Valenciennes par TGV pour compenser les pertes induites sur Paris-Lyon.

C'est l'argumentation de la SNCF, qui tient si une soustraction de clientèle, et donc de recettes, se produit à son détriment et si l'ouverture est un jeu à somme nulle. Elle ne tient pas si la concurrence et l'émulation positive qu'elles suscitent entre les compagnies apporte un surplus de voyageurs que se partagent les opérateurs (cf. le cas italien ci-dessus). Après tout, la **croissance de la clientèle et le transfert modal** au bénéfice du train sont l'objectif numéro un que poursuit la concurrence.

L'open access peut aussi être «dynamiseur». Dans un système ferroviaire très largement contractualisé dans lequel les compagnies délégataires bénéficient d'un monopole pour la durée de leur contrat, il peut être utile d'instiller un aiguillon pour stimuler les exploitants et leur éviter de « s'endormir » sur leurs droits exclusifs.

On a vu plus haut que ce point de vue était partagé par le régulateur britannique, et que l'introduction d'une dose d'open access, ou de concurrence *sur le marché*, pouvait s'avérer utile pour **dynamiser les services contractualisés** après une concurrence *pour le marché*.

C'est aussi l'option choisie par la Suède, en 2014, avec le vote d'une loi qui permet à des compagnies en open access de venir proposer des services en concurrence avec des dessertes contractualisées. C'est également le choix fait par la Finlande en 2017. Il faut ici souligner que la politique nordique d'utiliser l'open access pour dynamiser les contrats de service public s'applique également aux transports urbains.

CHAPITRE 6 : L'ACCES AU MATERIEL ROULANT, BARRIERE D'ACCES AU MARCHÉ POUR LA FRANCHISE COMME POUR L'OPEN ACCESS

6.1 Le matériel roulant

Sauf pour l'opérateur historique, qui occupe déjà le terrain et dispose de son parc de matériel roulant en propre, l'entrée sur un marché ouvert suppose pour les concurrents d'arriver avec leurs véhicules, neufs, comme NTV en Italie, ou de seconde main, comme Locomore ou HKX en Allemagne.

Dans ce dernier cas, qui risque de se multiplier si le succès de l'open access est au rendez-vous, la FNAUT n'est évidemment pas opposée à l'utilisation de matériels de seconde main, à la condition expresse qu'ils soient convenablement remis à niveau en termes de confort, d'accessibilité et d'information embarquée.

6.2 Les sociétés de location

La solution à cette barrière d'accès a été mise en place depuis près de trente ans avec la création, en Grande Bretagne au début des années 90, des **sociétés de location de matériel roulant** (Rolling stock companies – ROSCOs) qui ont permis aux entreprises ferroviaires exploitant les franchises de se libérer d'une importante charge d'investissement, en même temps qu'elle facilitait l'accès au marché des nouveaux entrants.

Cette pratique s'est depuis étendue à l'ensemble de l'Europe et plusieurs compagnies de location, détenues la plupart du temps par de puissantes institutions financières, proposent des parcs de véhicules à la location, quelle que soit l'organisation du système ferroviaire du pays. La SNCF a créé sa propre société de matériel de traction, Akiem, dont les engins sont par exemple utilisés par l'opérateur privé en open access Thello pour sa liaison de nuit Paris-Venise.

Mais l'**investissement direct** par l'exploitant existe aussi : ainsi la compagnie italienne en open access sur les lignes à grande vitesse, NTV, a-t-elle acquis ses rames de TGV auprès d'Alstom.

6.3 Le matériel roulant de l'opérateur historique

Si la formule de la franchise est retenue en France, comme le suggère la proposition de loi des deux sénateurs, la SNCF bénéficiera d'un avantage concurrentiel difficilement attaquant, puisqu'elle est propriétaire de son parc de rames TGV.

Pour autant, l'idée d'une société nationale destinée à fournir un parc, moyennant un loyer, aux opérateurs désireux d'entrer sur le marché des grandes lignes pourrait être envisagée, si tel est le souhait de l'autorité compétente en la matière, en l'occurrence

l'Etat. C'est la solution choisie par le gouvernement finlandais, qui a décidé de transférer le parc de l'opérateur historique VR à une société de location détenue par l'Etat.

6.4 Des solutions ouvertes

Quelle que soit l'option retenue par le législateur français pour le réseau national – franchises ou open access – le développement de sociétés de location de matériel roulant semble inéluctable. Ce ne sera pas bien difficile compte tenu du nombre d'entreprises déjà actives dans ce secteur en Europe, qui ne peuvent regarder le marché français qu'avec intérêt.

Cette formule permettra seule d'organiser et de garantir une véritable concurrence, que cette dernière soit assise sur des appels d'offres compétitifs – les franchises – ou sur un accès complètement ouvert sur le marché – l'open access.

Cela dit, pour les franchises comme pour les services publics ferroviaires contractualisés, les solutions doivent rester ouvertes et **non contraintes par la législation** : acquisition par l'exploitant ou l'autorité compétente avec dans ce cas la mise à disposition du parc, ou location auprès d'une société de location de matériel roulant.

CHAPITRE 7 : LA FRANCHISE SUPPOSE LA VOLONTE DE L'ETAT DE DEFINIR UNE STRATEGIE ET DE S'IMPLIQUER DANS LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME FERROVIAIRE

L'Etat a-t-il la volonté de s'investir, en se dotant des compétences nécessaires, dans l'organisation opérationnelle et le fonctionnement du réseau ferroviaire national ? Ce serait une toute nouvelle activité impliquant un **savoir-faire très complet** :

- définition des lots mis en concurrence et de leurs cahiers des charges respectifs ;
- lancement et attribution des appels d'offres après processus de sélection des candidats ;
- puis suivi des performances des opérateurs, du respect des engagements contractuels, des performances et du système de contrôle de la qualité par les compagnies ;
- et versement des compensations financières en contrepartie des obligations de service public spécifiées dans le cahier des charges.

Si l'Etat ne souhaite pas mettre en place une organisation lourde pour jouer le rôle d'autorité organisatrice des franchises, on pourrait imaginer une **structure légère de type « Agence »** au sein du ministère compétent, appuyée par un consultant d'envergure internationale, indépendant de tout opérateur ferroviaire, pour proposer, comme pour les trains d'équilibre du territoire (TET), des « schémas de services ». Il s'agit d'un modèle inspiré de la solution adoptée pour les TET, et qui, pour la FNAUT, devrait être reprise pour les TGV franchisés.

Dans les deux cas – franchise ou open access – l'attribution des sillons aux nouveaux opérateurs par SNCF Réseau, entreprise intégrée au groupe SNCF, devra se faire de manière impartiale et, le cas échéant, sous le contrôle du régulateur ARAFER.

La volonté de l'Etat ne semble pas, pour le moment, être au rendez-vous. Ses défaillances dans le dossier des trains d'équilibre du territoire (TET), pour certains d'entre eux transférés aux nouvelles régions et comme tels tronçonnés, traduisent plutôt l'abandon d'un outil essentiel d'aménagement du territoire, les TET, et ne laissent pas entrevoir de désir impatient de l'Etat de jouer le rôle **d'autorité organisatrice ferroviaire nationale**, rôle que le Department of Transport britannique a parfaitement endossé pour le suivi et la gestion de la vingtaine de franchises réparties sur le territoire.

Cela étant dit, le 4^{ème} Paquet Ferroviaire européen permet d'attribuer un contrat de service public de transport – ce qu'est une franchise – à un **opérateur interne**, et l'Etat pourrait, par facilité, pencher en faveur de cette possibilité en confiant directement les contrats de franchise à l'opérateur historique - en admettant que la SNCF soit un opérateur interne, comme l'exige la législation européenne. On aurait alors changé beaucoup de choses pour que rien ne change...

CHAPITRE 8 : QUEL PERIMETRE GEOGRAPHIQUE POUR LES FRANCHISES ?

C'est une question de fond. S'arrête-t-on aux lignes à grande vitesse stricto sensu ? Y inclut-on leurs prolongements assurés par les TGV sur les lignes classiques ? Les franchises comprennent-elles en sus un « paquet de lignes » de TET en complément ou en rabattement sur les lignes de TGV concédées ?

Pour la FNAUT, les TGV ayant de fait remplacé des TET intercités, et non des TER, il est **impératif d'inclure dans le périmètre des différentes franchises les services de TET** sur les lignes « historiques ». Cette option du projet de loi déposé par les deux sénateurs est fondamentale si l'on veut maintenir cette conception, qui après tout est celle, initiale, du TGV, et que la SNCF est incapable de maintenir compte tenu de la dérive de ses coûts (dette, péages, faible productivité, inflation ferroviaire...).

Les préoccupations d'aménagement du territoire clairement manifestées par les sénateurs Maurey et Nègre dans leur proposition de loi plaident en faveur de « **paquets de lignes** » **cohérents et complets** incluant des lignes à grande vitesse et leurs prolongements en TGV et en TET, ou de lots bâtis autour de lignes de TGV inter-secteurs. Le caractère complexe de l'exercice ne le rend pas pour autant impossible, comme le montre l'exemple britannique. Des groupes privés comme Virgin, Arriva ou National Express exploitent de grands corridors Outre-Manche dans des conditions de desserte, d'envergure géographique et de service qui permettent d'en envisager la faisabilité de ce côté-ci de la Manche, les deux réseaux ferrés étant l'un et l'autre pareillement centralisés vers les deux régions-capitales.

Comme le montre le cas de la Grande Bretagne, les franchises verrouillent le système ferroviaire pour la durée du contrat. Il faut néanmoins laisser un **espace d'initiative et de liberté commerciales**, d'abord pour pouvoir développer des besoins nouveaux non satisfaits par les franchises en place, et puis aussi inclure un élément de dynamisation des monopoles induits par les contrats. Cette marge d'initiative, loin de déstabiliser les services en place, ne peut apporter que des **initiatives au bénéfice des voyageurs**. L'évolution des besoins de mobilité va plus vite que l'évolution contractuelle et législative. Un exemple de cette complémentarité au bénéfice des voyageurs entre services contractualisés et lignes en open access est fourni par l'intégration du service Thello au contrat de TER de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur évoqué plus haut.

Le chemin de fer a besoin d'être sollicité en permanence pour rechercher et trouver la meilleure solution pour le voyageur au meilleur coût pour la collectivité. C'est pourquoi le choix n'est pas entre « franchises ou open access », mais à la possibilité que l'un et l'autre des modèles puissent coexister et, pourquoi pas, se compléter. Des entreprises autres que l'opérateur principal - historique ou non – devraient pouvoir se présenter et faire des offres sur une base purement commerciale, pas nécessairement en concurrence frontale avec des franchises, mais aussi en complément dans le temps ou sur les territoires, et selon des logiques de desserte commerciale ou des solutions tarifaires différentes.

ANNEXE : POINTS DE VUE DE QUELQUES PARTIES PRENANTES



Ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs : quels enseignements tirer des pays européens qui ont libéralisé ?

Olivier SALESSE, directeur du transport ferroviaire, ARAFER

Introduction

L'adoption du quatrième paquet ferroviaire en 2016 marque une étape décisive dans la mise en œuvre de la politique européenne des transports ferroviaires. Ce dernier paquet acte l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs. Le cadre de cette ouverture résulte des dispositions de la directive (UE) 2016/2370 et du règlement (UE) 2016/2338 qui complètent les textes alors applicables. La directive pose le principe d'un droit d'accès des opérateurs au réseau ferroviaire à compter du 1^{er} janvier 2019 pour leur permettre d'exploiter des services commerciaux (services offerts librement, sans convention avec une autorité organisatrice, par exemple : services Eurostar, Thalys ou Ouigo). Le règlement dit « OSP » (obligations de service public) permet une mise en concurrence des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs (services publics faisant l'objet d'une convention entre une entreprise ferroviaire et une autorité organisatrice, par exemple : services TER, Transilien ou Intercités) à partir du 3 décembre 2019 et impose cette mise en concurrence au plus tard le 23 décembre 2023. Le délai de transposition de la directive court jusqu'au 25 décembre 2018.

La prochaine transposition du quatrième paquet ferroviaire dans le droit national va engager le processus d'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs en France. Afin de préfigurer ce qu'il pourrait advenir du paysage de ces services à la suite de cette ouverture, cet article s'attache à présenter les principaux enseignements de la libéralisation des services ferroviaire de voyageurs en Europe sous différents angles d'analyse : les acteurs en présence et l'intensité concurrentielle à l'échelle européenne, les effets attendus et les « incontournables » des réformes ferroviaires nationales qui ont accompagné les processus de libéralisation.

1. Les acteurs en présence et l'intensité concurrentielle à l'échelle européenne

Le groupement des régulateurs ferroviaires européens (IRG Rail), dans son 5^{ème} rapport annuel d'observation des marchés ferroviaires publié en mars 2017, étudie le degré d'ouverture à la concurrence dans 24 pays européens sur la base de données datant de 2015. La France fait partie des 8 pays sur 24 pays européens qui n'ont pas encore libéralisé les services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs. Sur les 16 autres pays qui ont procédé à cette libéralisation, la concurrence est effective dans 12 pays.

En 2015, 230 entreprises ferroviaires opérant des services domestiques et internationaux de transport de voyageurs sont recensées à l'échelle des 24 pays analysés dans l'étude de l'IRG (ces 230 entreprises ferroviaires opèrent dans les 24 pays étudiés à travers 303 licences). Sur ces 230 entreprises ferroviaires, 161 opèrent exclusivement des services de transport ferroviaire de voyageurs et 61 opèrent à la fois des services de transport ferroviaire de voyageurs et de fret. 205 entreprises ferroviaires parmi les 230 ne sont pas liées à l'une des entreprises ferroviaires historiques de l'un des 24 pays retenus dans le périmètre de l'étude de l'IRG.

S'agissant des 25 entreprises ferroviaires opérateurs historiques ou liées à un opérateur historique, qui opèrent des services de transport ferroviaires de voyageurs domestiques et/ou internationaux, plusieurs types de comportements peuvent être recensés :

1. Le premier correspond à la situation où l'opérateur historique fournit des services dans son pays d'origine à travers une seule entreprise ferroviaire. C'est le cas dans 18 pays parmi les 24 étudiés. Il s'agit par exemple de SNCF Mobilités en France.
2. Le deuxième se rencontre dans 8 pays parmi les 24 étudiés. Il s'agit de la situation où l'opérateur historique fournit des services dans son pays d'origine à travers plusieurs filiales dont il est actionnaire à 50 % ou plus. Il s'agit par exemple de DB AG qui opère en Allemagne à travers 7 filiales détenues à 100 %. Cette pratique correspond généralement à l'application du droit national ou d'une exigence des autorités organisatrices des transports qui, pour des raisons de transparence, souhaitent qu'il y ait autant d'entreprises distinctes que de types de services opérés.
3. Le troisième peut être observé dans 5 pays parmi les 24 étudiés. Il s'agit du cas où l'opérateur historique fournit directement des services de transport ferroviaire dans un ou plusieurs autres pays que son pays d'origine. C'est le cas, par exemple, de l'opérateur historique suédois, SJ, qui opère directement des services au Danemark.
4. Enfin, le quatrième et dernier type de comportement, qui peut être recensé dans 11 parmi les 24 pays étudiés, correspond à la situation dans laquelle l'opérateur historique fournit des services dans un ou plusieurs autres pays que son pays d'origine, à travers une ou plusieurs filiales dont il est actionnaire à 50 % ou plus. C'est le cas, par exemple, de Keolis Deutschland, entreprise ferroviaire allemande filiale à 100 % du groupe public ferroviaire français SNCF, qui opère des services en Allemagne et aux Pays-Bas.

La quasi-totalité des 205 entreprises ferroviaires indépendantes des opérateurs historiques des 24 pays étudiés sont soit des régies, soit des entreprises dont les actionnaires, publics ou privés sont originaires de l'un des 24 pays étudiés. C'est le cas, par exemple, de Transdev, entreprise ferroviaire française, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, qui opère des services en Allemagne et en Suède. L'exception notable est MTR Express AB, entreprise ferroviaire de nationalité suédoise qui opère en Suède

mais qui est détenue par MTR Corporation Ltd, entreprise basée à Hong-Kong (il s'agit à l'origine de l'opérateur du métro de Hong-Kong).

Il convient de noter que la présence d'entreprises ferroviaires autres que l'opérateur historique n'est pas nécessairement la résultante de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs. Ainsi, en Suisse, pays qui pratique exclusivement l'attribution directe, sans appel d'offres pour les services conventionnés, 35 entreprises ferroviaires sont présentes. En outre, les pays qui ont ouvert les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs peuvent également confier directement l'exploitation des services conventionnés à des entreprises ferroviaires ou à des régions.

Enfin, s'il existe un grand nombre d'entreprises ferroviaires alternatives à l'échelle des 24 pays européens étudiés, leurs parts de marché cumulées (exprimées en trains-kilomètre) demeurent cependant en dessous du seuil 30 % dans la plupart des pays, à l'exception notable de la Grande-Bretagne, où le processus de libéralisation s'est accompagné de la disparition de l'opérateur historique.

En synthèse, l'analyse des acteurs en présence et de l'intensité concurrentielle montre qu'il existe un réel potentiel de concurrence dans le secteur des services de transport ferroviaire de voyageurs. L'existence de barrières à l'entrée et l'avantage au sortant (liés à l'effet positif de réputation des opérateurs historiques, aux montants financiers importants à consentir pour démarrer et exploiter des services ferroviaires et aux conditions d'accès aux infrastructures) conduisent à ce que les principaux opérateurs nouveaux entrants sur un marché (en termes de parts de marché, exprimées en trains-kilomètre) soient des opérateurs historiques d'autres pays européens. Cependant, dès lors qu'il n'y a pas de collusion entre les grands opérateurs historiques nationaux à l'échelle européenne, il s'agit bien d'une réelle concurrence. De plus, l'existence d'une frange concurrentielle d'opérateurs alternatifs accroît la contestabilité du marché, c'est-à-dire rend la possibilité d'entrée crédible même dans les cas d'attribution directe. Elle crée une pression concurrentielle vertueuse sur les opérateurs historiques, dès lors que le marché s'ouvre et que les barrières à l'entrée ont été suffisamment abaissées. Les parts de marché des nouveaux entrants sur les services conventionnés sont liées à la taille des lots de services publics de transport ferroviaire de voyageurs attribués par appels d'offres.

2. Quels effets de la libéralisation ?

L'Allemagne, la Grande-Bretagne et la Suède, qui ont libéralisé les services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs dans les années 1990 (à partir de 1990 en Suède, 1994 en Grande-Bretagne et 1997 en Allemagne) et dans lesquels une concurrence s'exerce de manière effective depuis le début de la libéralisation, illustrent bien les effets potentiels de l'ouverture à la concurrence.

La libéralisation des services de transport ferroviaire de voyageurs s'est accompagnée en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède d'une hausse sensible de leur attractivité (mesurée à travers l'évolution de la fréquentation exprimée en voyageurs-kilomètre), entre le début de la libéralisation et 2015. Le niveau de cette progression est assez contrasté selon les trois pays. En Allemagne, la fréquentation s'est accrue de 29 % (1,6 % de hausse moyenne par an). En Grande-Bretagne, la fréquentation a plus que doublé sur la période 1994-2015 (hausse moyenne annuelle de près de 6 %). En Suède, la fréquentation a progressé de 80 % entre 1988 et 2013 (croissance annuelle moyenne de 3,2 %). Sur une période récente plus restreinte de 5 ans, entre 2010 et 2015, la

fréquentation a continué de progresser dans les trois pays avec un taux annuel moyen de croissance de 0,3 % en Allemagne, 0,7 % en Grande-Bretagne et 0,5 % en Suède. La qualité des services offerts a également progressé dans les trois pays entre le début du processus de libéralisation et aujourd'hui. Par exemple, en Allemagne, du fait du renouvellement des parcs de matériel roulant depuis la libéralisation, l'âge moyen du parc de matériels roulants de la DB est passé de 17,3 ans à 7,5 ans entre 1997 et 2015. En Grande-Bretagne, Une enquête de satisfaction (Rail National Passenger Survey), publiée 4 fois par an montre que le taux de satisfaction global des voyageurs a évolué de 72 % en 2002 à 83 % en 2017. En Suède, il peut être constaté une hausse importante de la fiabilité et de la ponctualité des trains concomitamment à la hausse de l'offre et du nombre de passagers.

Il faut néanmoins reconnaître que les tarifs des titres de transport ont augmenté de manière plus importante que l'inflation dans les trois pays. Cela ne signifie cependant pas que l'ouverture à la concurrence s'accompagne nécessairement d'une hausse des tarifs, mais plusieurs facteurs expliquent ce phénomène : la hausse de la qualité des services offerts aux voyageurs (à qualité de service équivalente, les tarifs peuvent en réalité être constants voire diminuer) et la politique de répartition entre les recettes tirées des titres de transport et celles tirées des concours publics qui peut être modifiée au cours du temps par les pouvoirs publics.

Il convient également de relever que l'ouverture à la concurrence n'a pas nui à la sécurité ferroviaire, bien au contraire. Les pays européens qui pratiquent la concurrence dans le transport ferroviaire domestique de voyageurs sont parmi les plus sûrs en termes de sécurité ferroviaire en Europe. Ainsi, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la Suède affichent moins d'accidents de train, relativement au niveau de leur trafic ferroviaire, que la France. De même, on constate moins de blessés graves et de personnes tuées dans les transports ferroviaires en Grande-Bretagne qu'en France, relativement au nombre de voyageurs (European Union Agency for Railways, Eurostat). Effet notable du point de vue environnemental, dans ces trois pays, la part modale du ferroviaire, mode peu polluant, dans le transport de voyageurs a progressé depuis l'ouverture à la concurrence. Elle a évolué de 1,4 point en Allemagne sur 20 ans, entre 1994 et 2014, de 4 points au Royaume-Uni sur 21 ans, entre 1993 et 2014, et 2,3 points en Suède sur 26 ans, entre 1988 et 2014.

S'agissant des financements publics pour le fonctionnement des services ferroviaires conventionnés, il est possible de constater que, rapportés au nombre de trains-kilomètre, ils demeurent constants (comme en suède), ou sont en baisse notable (baisse de 33 % en Allemagne, baisse de 43 % en Grande-Bretagne). La diminution des concours publics est liée à plusieurs facteurs qui peuvent se conjuguer : notamment, la hausse de l'efficacité productive du secteur du fait de la pression concurrentielle et l'éventuelle modification de la répartition entre recettes liées aux titres de transport et subventions publiques pour financer les services conventionnés.

En outre, la mise en place d'une concurrence effective conduit à rétablir les forces incitatives du marché qui tendent à inciter les entreprises à produire leurs services de manière plus efficiente (baisse des coûts de production pour un même niveau de production). Ainsi, entre le début de la libéralisation et 2015, les coûts d'exploitation par train-kilomètre des entreprises ferroviaires ont baissé dans une fourchette comprise entre 20 % et 30 % en Allemagne et en Suède (soient des baisses comprises entre 1,1 % et 1,6 % par an). Cette baisse n'est cependant pas observée systématiquement. Ainsi, en Grande-Bretagne, les coûts d'exploitation par train-kilomètre ont progressé de 25 % (soit une hausse de 1,3 % par an). Une des causes de cette hausse est le renchérissement des charges de personnel de 44 % sur la période, lié notamment à la

pénurie de conducteurs de trains et au fait que ces derniers ont pu faire jouer la concurrence entre entreprises ferroviaires.

En synthèse, l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs peut avoir des effets bénéfiques pour les usagers, les contribuables (meilleure efficacité des concours publics) et le bien-être collectif (report modal vers un mode plus propre). Les opérateurs ferroviaires historiques peuvent également tirer des bénéfices de la libéralisation, dans la mesure où la taille du marché augmente, compensant ainsi la perte de parts de marché, et où ils sont incités à améliorer leur efficacité.

3. modalités d'ouverture à la concurrence des services transport ferroviaire de voyageurs : les « incontournables »

Comme cela est évoqué ci-avant, à l'instar des autres industries de réseaux (télécommunications, énergie, etc.), les activités de transport ferroviaire de voyageurs sont caractérisées par l'existence de barrières à l'entrée importantes et d'une situation avantageuse pour les opérateurs historiques en place. Ces barrières à l'entrée sont de plusieurs natures :

- barrières informationnelles (les opérateurs historiques nationaux disposent d'une connaissance approfondie de la demande et du réseau dont les nouveaux entrants ne disposent pas),
- barrières financières, liées aux montants importants qu'il convient de consentir pour fournir des services de transport ferroviaire (achat des matériels roulants, construction d'installations de maintenance, etc.),
- barrières liées aux conditions d'accès aux facilités essentielles du réseau (sillons, gares de voyageurs, etc.).

En Europe, les pouvoirs publics des pays qui ont libéralisé les services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs et au sein desquels une concurrence effective s'exerce, ont mis en place des mesures visant à abaisser ces barrières. Les exemples de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de la Suède illustrent les « incontournables » des réformes ferroviaires qui accompagnent le processus de libéralisation de services de transport ferroviaire de voyageurs.

Si chaque pays a mis en place une réforme ferroviaire qui lui est propre, il ressort de ces trois exemples que l'ouverture à la concurrence et l'apparition d'une concurrence effective s'accompagnent systématiquement de l'activation des leviers suivants :

- Séparation verticale des activités de gestion d'infrastructure, de gestion des installations de service (notamment les gares) de celles des activités de transporteur,
- Prise en charge par l'Etat de tout ou partie de la dette du gestionnaire d'infrastructure,
- Mise en place d'autorités organisatrices des transports dotées de moyens humains et financiers suffisamment importants pour gérer efficacement les processus d'appels d'offres et la coordination des entreprises ferroviaires qui fournissent des services conventionnés sous leur autorité,
- Mise en place d'une régulation du marché : pour la gestion des appels d'offres, pour la gestion non discriminatoire et transparente des conditions techniques et tarifaires d'accès aux facilités essentielles du réseau ferroviaire (infrastructure, gares, etc.) et pour les problématiques de

sécurité (octroi de licences aux entreprises ferroviaires). Le premier aspect est assuré par les autorités organisatrices qui sont dotées des moyens de contrôle appropriés pour cela, les deux autres aspects sont généralement assurés par une ou deux autorités de régulation indépendantes.

4. En conclusion

Il existe en Europe une réelle intensité concurrentielle car les entreprises ferroviaires sont nombreuses et d'envergure internationale. Le marché européen est même en mesure d'attirer des opérateurs d'autres continents, tels que MTR Corporation Ltd (opérateur originaire de Hong-Kong qui exploite des services en Grande-Bretagne et en Suède).

Il ressort également de l'analyse des effets de la libéralisation que les conditions de succès de la libéralisation reposent directement sur l'activation maximale par les pouvoirs publics des leviers décrits en section 3. Par exemple, la Grande-Bretagne et la Suède sont allées plus loin que l'Allemagne dans la séparation verticale des activités. De ce fait, les problèmes de discrimination relatifs à l'accès aux infrastructures et aux gares de voyageurs ont été moindres dans les deux premiers pays. En 2001, l'office fédéral allemand des cartels a mis en évidence que DB Netz (le gestionnaire d'infrastructure, entité du groupe ferroviaire allemand DB AG) favorisait DB Regio (l'entreprise ferroviaire historique opérant des services conventionnés) au détriment des opérateurs alternatifs à travers des remises aux volumes dans son système de tarification des péages d'accès aux sillons. Le cabinet Steer Davies Gleave, dans un rapport paru en novembre 2012, préparé pour la commission européenne, souligne que les tarifs d'accès aux gares n'étaient pas transparents et fondés sur des charges surestimées (« Further Action at European Level Regarding Market Opening for Domestic Passenger Transport by Rail and Ensuring Non-Discriminatory Access to Rail », rapport final, p. 39). La Grande-Bretagne est l'un des pays européens qui est allé le plus loin pour rendre le marché contestable à travers notamment le démantèlement de l'opérateur historique, British Railways, la mise en place d'un marché de location longue durée et de gestion des flottes de matériels roulant. C'est aussi l'un des pays européens qui est allé le plus loin dans la mise en place d'une régulation économique forte, qu'il s'agisse de la gestion des appels d'offre ou de la gestion des conditions d'accès aux facilités essentielles du réseau.

Ces exemples sont autant d'enseignements qui doivent guider les pouvoirs publics français pour faire de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs une opportunité d'améliorer le fonctionnement du secteur ferroviaire dans son ensemble au profit de tous.

Pour en savoir plus :

- *Liberalisation of passenger rail services*, Chris Nash (University of Leeds), Center on Regulation in Europe, Décembre 2016;
- *Further Action at European Level Regarding Market Opening for Domestic Passenger Transport by Rail and Ensuring Non Discriminatory Access to Rail Infrastructure and Services*, Steer Davies Gleave, rapport préparé pour la commission européenne, novembre 2012;
- *Competition in passenger rail services in Great Britain, A policy document*, Competition and Market Authority (UK), mars 2016.

Contribution de Régions de France

Dans la lettre de mission qu'il a adressée à Jean-Cyril Spinetta, le Premier ministre souligne que le premier objectif de la mission confiée est de « *préciser la stratégie de desserte par le transport ferroviaire à l'horizon 2030* », notamment « *d'aider à préciser, pour les services à grande vitesse, le modèle de desserte à privilégier dans un marché prochainement ouvert à la concurrence en articulation avec les services conventionnés de niveau national ou régional* » (soulignement ajouté).

La commande du Premier ministre est donc double : il s'agit à la fois de réfléchir au mode d'organisation du TGV après l'ouverture à la concurrence (« open access » ou franchise) - qui est l'objet de la présente étude de la FNAUT – et à l'articulation du TGV avec l'offre conventionnée, en particulier l'offre régionale¹.

C'est ce second point que Régions de France souhaite éclairer par la présente contribution.

L'importance d'une desserte directe TGV pour les villes moyennes

La conception du TGV lui permet de desservir des gares situées hors des lignes grande vitesse (LGV). Actuellement, le TGV dessert environ 200 gares sur le territoire national, dont la majorité n'est pas située sur LGV. **C'est l'un des facteurs de son succès, les voyageurs n'aimant en effet pas les « ruptures de charge »².**

En 2011, en préparation des Assises du ferroviaire, l'institut IPSOS avait réalisé un sondage sur les attentes des passagers concernant les TGV. Une majorité (60%) des répondants ne considéraient pas acceptable « une desserte TGV renforcée, mais limitée aux tronçons grande vitesse, nécessitant de finir son voyage en TER ou en autocars ».

La FNAUT a recensé de nombreuses « expériences naturelles » démontrant que les passagers sont moins enclins à utiliser le mode ferroviaire dès lors qu'un trajet implique une correspondance :

- **Paris-Quimper** : Lors de sa mise en service, la LGV Paris – Le Mans a permis de gagner 1 h sur le trajet en direction de Rennes et de la pointe bretonne.
- o La ligne classique Rennes – Brest était déjà électrifiée. La SNCF a donc proposé une desserte directe Paris-Brest. Le trafic a alors augmenté de 30 %.
- o La ligne classique Rennes-Quimper n'était pas électrifiée. Le trajet Paris-Quimper était donc proposé avec une correspondance bien organisée à Rennes (quai à quai, délai de 10 minutes, attente de la correspondance en cas de retard). Le trafic n'a augmenté que de 3 %.
- **Strasbourg – Lyon – Marseille** : la mise en service de la LGV Méditerranée a permis un gain d'1h30 entre Lyon et Marseille. La SNCF a réorganisé son offre suite à l'ouverture de la ligne et a décidé de rendre terminus à Lyon l'ancien Corail autrefois direct sur Strasbourg – Marseille. Malgré le gain de temps sensible, aucune augmentation de la demande n'a été constatée.

¹ Ainsi que la majeure partie des lignes TET actuelles, qui vont être transférées aux Régions sur la période 2017-2020.

² C'est-à-dire la nécessité de faire une correspondance pour assurer un trajet.

Cette faible appétence des voyageurs pour les trajets en correspondance est également prise en compte dans les études dites socio-économiques, lors de l'estimation des bénéfices liés à la construction de grands projets d'infrastructure de transport³.

Lorsque le gestionnaire d'infrastructure évalue les bénéfices d'une nouvelle infrastructure en termes de gain de temps suivant les recommandations du rapport Quinet, **il lui faut distinguer le temps de trajet en correspondance et le temps de trajet à bord des trains**. Selon les estimations de ce rapport, une minute en correspondance équivaut pour le passager à 2 minutes de voyage. Autrement dit, si après réalisation d'un projet, on passe d'un trajet direct en 2h à un trajet avec correspondance en 1h30 (1h de TGV, 15 minutes de correspondance et 15 minutes de TER), le gain ressenti pour le voyageur n'est que de 15 minutes.

En conclusion, les préférences « révélées » par les expériences naturelles tout comme les préférences « déclarées » par les passagers lors d'enquêtes sont convergentes : **les passagers ont un ressenti négatif des correspondances, seule une desserte directe est réellement attractive.**

De ce fait, il serait nuisible à l'attractivité du mode ferroviaire de réorganiser la desserte actuelle sous la forme d'un modèle de type « hub & spokes » (moyeu et rayons) dans lequel le TGV se limiterait à utiliser la LGV et où les TER seraient en charge de rayonner sur les territoires à partir d'une poignée de grandes gares régionales. Le ferroviaire serait perçu comme bien moins compétitif que la voiture individuelle, qui permet toujours un trajet direct de porte-à-porte.

Les Régions souhaitent voir maintenue une desserte directe des villes moyennes. Le TGV participe de manière évidente au désenclavement des villes moyennes : la possibilité de faire au minimum un aller-retour dans la journée depuis / vers Paris (dans un sens comme dans l'autre), à titre professionnel ou personnel, est absolument déterminante dans l'attractivité économique et résidentielle d'un territoire.

Une desserte TGV bien articulée avec l'offre TER permet de proposer aux abonnés régionaux une desserte rapide et confortable entre agglomérations régionales

Comme l'a rappelé le plan « cap TER 2020 » de la SNCF, le transport ferroviaire régional peut être segmenté en différentes offres :

- Une desserte des territoires urbains denses, qui se rapproche de l'offre RER en Île-de-France (que Cap TER 2020 qualifie d'offre « *Citi* »)
- Une desserte fine des territoires moins denses (qualifiée de « *Proxi* »)
- Une desserte rapide entre grands pôles régionaux (qualifiée de « *Chrono* »)

Pour ce dernier type de desserte, entre grands pôles régionaux, il peut y avoir complémentarité de l'offre entre TER et TGV. Plutôt que d'organiser une offre TER redondante à l'offre TGV (au moins à certaines heures), il peut être intéressant de proposer aux abonnés régionaux de monter à bord des TGV.

Une telle organisation de l'offre de service a un double avantage :

³ Voir Évaluations socio-économiques des investissements publics, Rapport de la mission présidée par Émile Quinet, Septembre 2013.

- Permettre à la Région de programmer moins de TER, en utilisant les capacités disponibles en TGV (les sièges vacants).
- Permettre à la SNCF de s'assurer un meilleur remplissage de ses TGV, notamment pour la desserte en dehors des LGV.

De très nombreuses Régions ont d'ailleurs mis en place des accords avec la SNCF permettant aux abonnés TER d'accéder aux TGV.

Les deux exemples les plus aboutis sont les Hauts-de-France et la Bretagne.

- En **Hauts-de-France**, l'offre « TERGV » se décline en trois formes.
 - o La Région organise des dessertes TER en utilisant du matériel TGV (par exemple Lille/Calais-Frethun).
 - o La Région réserve des places dans des TGV existants, mis en place par la SNCF, pour ses abonnés TGV (par exemple pour Calais-Frethun)
 - o Dans certains TGV, l'accès à bord est autorisé, mais sans place assise garantie (par exemple Arras/Dunkerque).
- En **Bretagne**, les abonnés TER peuvent accéder, en échange d'un supplément mensuel, à l'ensemble des TGV en direction de Brest et de Quimper, sans garantie de place assise.
 - o Cette possibilité a été mise en place dans le cadre d'une convention spécifique entre la Région et SNCF Mobilités, indépendante de la convention TER.
 - o En prévision du lancement de la nouvelle LGV entre Le Mans et Rennes, SNCF Mobilités et la Région avait signé un protocole d'intentions sur le service ferroviaire TGV/TER qui soulignait bien cette complémentarité entre les deux offres : *« Un TER articulé avec le TGV pour, à la fois, diffuser la grande vitesse et répondre aux besoins de mobilité croissants de la population bretonne. La forte imbrication et la mixité des offres TER et TGV (nombre de villes desservies, coordination des dessertes, accords tarifaires pour les abonnés...), qui sont déjà particulièrement poussés en Bretagne, seront encore renforcée »*⁴.

Au-delà de ces deux exemples emblématiques, un très grand nombre de Régions ont mis en place des accords permettant à leurs abonnés TER d'accéder aux TGV sur certaines dessertes.

- En **Bourgogne-Franche-Comté**, les abonnés ont pu emprunter en 2016 et 2017 les TGV entre Dijon et Besançon⁵. L'accord entre la Région et la SNCF sur ce point n'a toutefois pas été reconduit en 2018.
- En **Grand Est**, les abonnés TER peuvent emprunter les dessertes Strasbourg-Metz et Reims-Sedan en échange d'un supplément sur leur abonnement mensuel.
- En **Nouvelle-Aquitaine**, de nombreuses dessertes sont ouvertes aux abonnés TER avec des conditions d'accès diverses, convenues avant la fusion des Régions.
- En **Occitanie**, un certain nombre de TGV ciblés sont accessibles aux abonnés TER.
- En **Pays de la Loire**, la nouvelle convention signée en décembre 2017 prévoit l'accès des abonnés TER au TGV en heure creuse, après achat d'un coupon en complément de leur abonnement.

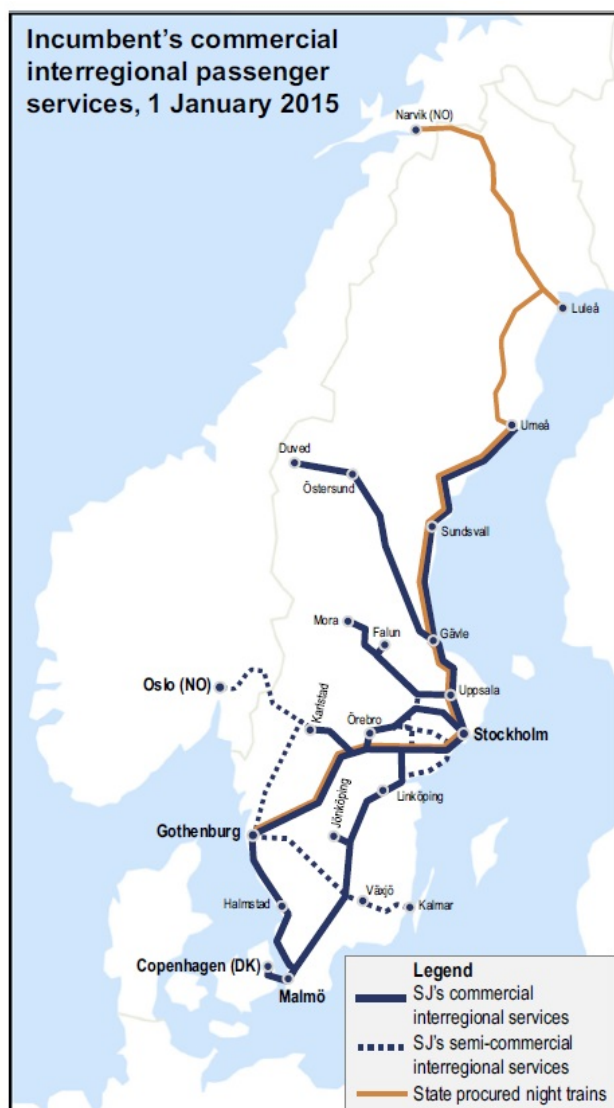
D'une façon similaire, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur a récemment passé une convention avec Thello pour permettre à ses abonnés TER d'emprunter les trains Thello entre Nice et Vintimille⁶.

⁴ Bretagne à grande vitesse 2017 Signature du protocole d'intentions sur le futur service TGV/TER, Communiqué de Presse, Brest, 24 avril 2015.

⁵ Voir « Les abonnés du TER Dijon-Besançon ont accès au TGV entre les deux villes », Mobilités, 1^{er} septembre 2016.

⁶ Voir « Paca intègre les trains privés Thello dans l'offre TER », Ville, Rail et Transport, 24/11/2017.

Ce conventionnement par la collectivité d'une ligne initialement en « open access » se retrouve dans d'autres pays. C'est par exemple le cas en Suède⁷, où il existe des services « semi-commerciaux », c'est-à-dire des services en « open access » qui peuvent être empruntés par les abonnés régionaux (en échange d'une compensation versée à l'entreprise ferroviaire par l'AOT) et/ou pour lequel le service est renforcé - contre subvention - à la demande de l'AOT. Ces services sont les suivants⁸



Les Régions demandent que la possibilité de mettre en place de telles conventions, permettant l'accès des abonnés TER au service TGV, entre SNCF Mobilités et les Régions soit maintenue après l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de passagers, y compris dans le cas où le service TGV serait intégralement organisé en « open access ». **Le coût de ces conventions pour les Régions doit rester raisonnable et être lié au coût incrémental effectivement entraîné par ces voyageurs supplémentaires.**

⁷ Pour mémoire, la Suède a aujourd'hui ouvert totalement son marché ferroviaire à la concurrence.

⁸ Source : Fröidh, O., Nelldal, B., 2015. The impact of market opening on the supply of interregional train services. *Journal of Transportation Geography* 46, 189–200.

Les Régions ont participé au financement des lignes grande vitesse

Le projet de LGV Est a été le premier pour lequel les collectivités ont été appelées à contribuer financièrement. Auparavant, l'État et ses EPIC prenaient à leur charge l'intégralité des coûts de construction des LGV :

- Comme l'indique le bilan LOTI de la LGV Est, les collectivités ont participé à 22% (893 millions d'euros) au projet de **LGV Est dans sa première phase**, qui a finalement coûté 4 milliards d'euros⁹. Pour la **deuxième phase du projet**, la contribution de l'ensemble des collectivités a été estimée à 26% environ¹⁰.
- Les contributions demandées aux collectivités pour la construction **LGV Sud Europe Atlantique** (SEA, Tours-Bordeaux) s'élèvent à 1,32 milliard sur un coût total d'environ 7,8 milliards d'euros.
- Pour la ligne **Bretagne-Pays de la Loire** (BPL, Rennes-Tours) la Région Bretagne a contribué à hauteur de 19,71 %, soit 655 M€ et la Région des Pays de la Loire, à hauteur de 2,7 %, soit 86,9 M€.

Ces projets se sont accompagnés d'engagement de la part de l'État d'assurer la desserte des villes à proximité de la LGV :

- Pour la **LGV Est**, la déclaration d'utilité publique prévoyait un certain niveau de dessertes. D'autres dessertes expérimentales avaient été obtenues après la publication de la déclaration d'utilité publique : Commercy ou Lorraine TGV vers Francfort, avec ou sans participation financière des collectivités, mais ces dessertes n'ont pas été pérennisées.
- Pour la **LGV SEA** une convention de desserte a été signée entre l'État, RFF et les collectivités ayant participé au projet, pour garantir un certain niveau de desserte des villes intermédiaires.
- Pour la **LGV BPL**, l'assurance d'une augmentation de la fréquence des TGV, et du maintien de la desserte fine de la Bretagne s'est concrétisée par un accord entre SNCF Mobilités et la Région Bretagne, accord dont le contenu a été exposé dans le protocole d'intention mentionné *supra*.

Les Régions considèrent que leur participation financière dans les grands projets d'infrastructure a pour contrepartie un engagement de l'État de s'assurer un certain niveau de desserte (*a minima* le niveau de desserte prévu dans la déclaration d'utilité publique), que cet engagement soit formalisé ou non par une convention additionnelle et que la SNCF (devenue SNCF Mobilités) soit ou non partie à cette convention.

Il n'est pas concevable pour les Régions que la parole de l'État ne soit pas engageante pour ses EPIC.

Si les Régions venaient dans l'avenir à s'engager financièrement dans de nouveaux projets d'infrastructures ferroviaires, elles souhaitent obtenir en échange un engagement clair de l'État et de ses EPIC sur la consistance future du service ferroviaire.

⁹ Voir Bilan LOTI de la LGV Est européenne, phase 1, RFF, Mai 2013.

¹⁰ Voir le dossier de presse « Jean-Louis BORLOO et Dominique BUSSEAU réunissent les financeurs de la deuxième phase de la Ligne à Grande Vitesse Est Européenne » Ministère de l'écologie, de l'énergie du développement durable et de la mer, septembre 2009.

Le gouvernement doit clarifier l'avenir de la desserte TGV des territoires après l'ouverture à la concurrence

L'État doit veiller à ce que l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire longue distance ne conduise ni à une réduction de l'offre TGV, ni à des charges supplémentaires reposant sur les Régions pour maintenir le service TGV à son niveau actuel.

En la matière, l'Allemagne doit servir de contre-exemple. Après la réforme et l'ouverture à la concurrence au milieu des années 1990, la Deutsche Bahn (DB) a rationalisé son offre pour arriver à l'équilibre financier pour ses dessertes longue distance. Entre 1999 et 2009, 23 villes allemandes de taille moyenne ont vu leur desserte réduite¹¹. DB a également mis fin à l'offre InterRegio, qui était une offre intermédiaire entre les Intercity-Express (offre grande vitesse) et les trains régionaux.

Le cadre juridique actuel ne semble pas garantir aux Régions un niveau de certitude suffisant quant au maintien de la desserte actuelle ou a minima d'un dédommagement financier, en cas de réduction de l'offre TGV conduisant à un nécessaire renforcement du service TER :

- L'article L.2121-2 Code des transports prévoit que « *la région est consultée sur les modifications de la consistance des services assurés dans son ressort territorial par SNCF Mobilités, (..)* » et que « *toute création ou suppression par SNCF Mobilités de la desserte d'un itinéraire par un service de transport d'intérêt national ou de la desserte d'un point d'arrêt par un service national ou international est soumise pour avis aux départements et communes concernés.* » Néanmoins, les avis des collectivités territoriales ne sont pas contraignants pour la SNCF.
- En matière de compensation financière, l'article R1614-113 Code général des collectivités territoriales précise que « *la compensation versée chaque année par l'État [aux Régions] est révisée lorsqu'une recomposition de l'offre des services régionaux de voyageurs est rendue nécessaire par une modification des services d'intérêt national liée à la mise en service d'une infrastructure nouvelle ou à une opération de modernisation ayant fait l'objet d'une décision d'approbation ministérielle* » (soulignement ajouté). Ce texte paraît donc difficilement applicable en cas de réduction de l'offre TGV suite à un changement de cadre institutionnel - comme l'ouverture à la concurrence - et non du fait d'un nouveau projet.

Les Régions demandent donc que l'État s'engage, en amont de l'ouverture à la concurrence des services TGV, en particulier dans le cas où ces services seraient organisés en « open access » :
à ce que les Régions soient consultées préalablement à toute réduction de la desserte TGV ;
à ce que les Régions soient compensées en cas de réduction de la desserte TGV.

Cet engagement doit se concrétiser si nécessaire par des dispositions législatives et réglementaires.

¹¹ Voir Séguret S., 2009. "Is competition on track a real alternative to competitive tendering in the railway industry? Evidence from Germany", International Conference Series on Competition and Ownership in Land Passenger Transport – Delft, Pays-Bas

Motion Relative aux arrêts TGV du Grand Est par convention avec la SNCF

Présentée le 22 décembre 2017 en séance plénière et adoptée à l'unanimité

Le Premier ministre Édouard Philippe a commandé une mission sur le modèle du transport ferroviaire à Monsieur Spinetta. La lettre de mission confiée à ce dernier laisse supposer que certains arrêts TGV de villes moyennes de notre région pourraient ne plus être desservis. Dans le Grand Est cela pourrait concerner Saint-Dié, Remiremont, Épinal, Charleville-Mézières, Sedan ou encore Forbach et l'ensemble des arrêts intermédiaires.

Le TGV est, parmi d'autres, un véritable outil d'aménagement du territoire et de développement économique. Nous n'opposons pas la grande vitesse aux liaisons TER. Les infrastructures de Grande Vitesse ne peuvent jouer pleinement leur rôle que si elles s'inscrivent dans un réseau maillé et organisé en termes d'intermodalités.

Pour autant, le TGV ne saurait seulement desservir les métropoles. Les arrêts dans des villes moyennes sont nécessaires, car ils participent au désenclavement de certaines zones et au développement économique de notre région.

Les Régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, à l'instar d'autres collectivités territoriales du Grand Est, ont participé au financement de la LGV Est, finançant ainsi ces différentes dessertes. Ces efforts, comme la nécessité d'une vision globale des enjeux, justifient le maintien du maillage territorial des gares TGV sur le long terme. Les collectivités ont fait le pari sur l'avenir dans un esprit d'aménagement harmonieux des territoires.

L'exécutif régional prendra l'initiative de mettre en place un groupe de travail, associant l'ensemble des collectivités locales, pour agir auprès de l'État et de la SNCF en ce sens et relayer les attentes des populations, des acteurs économiques locaux en termes de présence ferroviaire à grande vitesse dans nos territoires.

Ainsi, le Conseil Régional Grand Est, réuni en Séance Plénière les 21 et 22 décembre 2017 :

- rappelle que les participations des collectivités locales ont constitué la deuxième source de financement de la LGV Est après l'État ;
- rappelle son attachement aux arrêts TGV des villes moyennes de la région Grand Est, considérés comme un véritable outil d'aménagement des territoires ;
- demande à la SNCF de proposer des solutions de mobilités ambitieuses pour les villes moyennes du Grand Est dans leur liaison vers Paris ;
- demande des engagements clairs en matière de dessertes à Grande Vitesse, et concernant l'achèvement de la branche Est de la LGV Rhin-Rhône, axe majeur en Europe reliant le nord au bassin méditerranéen ;
- demande à l'État de prendre des engagements clairs en termes d'intermodalités et d'interconnexion des dessertes sur les territoires ;
- s'engage à tout faire pour préserver les arrêts TGV maillant le territoire du Grand Est.

Franchise / open access

Rappel du contexte législatif :

Le règlement 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (ci-après ROSP), modifié lors du vote du 4e paquet ferroviaire, prévoit l'attribution par appel d'offres des contrats de service public ferroviaire, donc des services TER en France, au plus tard le 3 décembre 2019.

La France doit transposer d'ici le 25 décembre 2018 ce 4ème paquet ferroviaire.

Scenarii possibles suite à l'ouverture du marché intérieur non conventionné :

L'Open access (déjà existant depuis le 3ème paquet ferroviaire), exemple en France de Thello pour les dessertes transfrontalières : lignes France Italie.

La franchise (modèle existant en UK).

Les éléments du débat sont les suivants :

L'ouverture à la concurrence des lignes TGV domestiques fixées à l'horizon 2021 va-t-elle aboutir à ce que cette activité purement commerciale devienne demain une activité régie par une obligation de service public et qui soit de fait fortement régulée ?

C'est, en tout cas, le sens des travaux menés par les deux sénateurs Hervé Maurey (UDI) et Louis Nègre (LR) au sein de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Se pose dès lors la question de la franchise ou de l'open access.

- Risque réel de contraction de l'offre TGV existante après ouverture à la concurrence, et donc d'une moins bonne desserte des territoires (exemple de l'Allemagne)
- Peut nécessiter une compensation par augmentation de l'offre TER
- Quel mécanisme de compensation mettre en place, conformément aux principes fixés lors de la régionalisation par la loi SRU ?

L'autre question posée est celle de l'existence de nombreuses conventions entre les Régions et SNCF Mobilités relatives à la desserte TGV de leur territoire :

- Permettre aux abonnés régionaux d'emprunter les TGV sur certaines dessertes.
 - Versement de subventions pour pérenniser l'arrêt de TGV dans certaines gares.
- Régions de France procède actuellement à un recensement des différents accords de ce type, pour vérifier leur compatibilité avec les dispositions du 4ème paquet ferroviaire.

De plus, étant donné que 70% des lignes GV ne sont pas rentables en France, avec la franchise le risque est que :

- le lot comprenne des lignes rentables et non rentables. Cela signifie que l'opportunité de business serait à risque, sauf si une subvention était versée par l'Etat. Dans ce cas,

cela nécessite une AO étatique avec des moyens humains et financiers que l'Etat français n'a pas pour l'heure.

- il faudrait prévoir également le transfert de personnel, donc une rentabilité compromise par un modèle économique très coûteux et non efficace.

Par conséquent, pour l'AFRA le risque encouru du modèle de franchise engendre l'échec de l'ouverture à la concurrence.

En Italie, l'open access a permis quant à lui d'accroître le marché GV de 20% par an, une réduction des prix d'environ 25-30%, une amélioration de la qualité du service et une très bonne rentabilité pour tous les acteurs en jeu.

En Angleterre où le modèle de la franchise est classique, les leçons à tirer sont les suivantes :

- un délai d'attribution très long (2 à 3 ans) ;
- un Etat AO doté de moyens pour définir et construire les allotissements ;
- des chiffres (sur les données de fréquentation, recettes, offres, services...), transparents et fiables ;
- peu de candidats in fine.

Position de l'AFRA :

➔ **Le système de franchises n'est pas acceptable** pour les entreprises ferroviaires. L'Etat ne peut pas obliger une entreprise privée à exploiter un service déficitaire ; sauf à requalifier ces lignes de service public et, le cas échéant, à financer leur déficit auprès des opérateurs privés dans le cadre d'une délégation de service public comme c'est le cas pour le transport conventionné par exemple.

➔ **Les membres de l'AFRA souhaitent une ouverture en Open Access de l'ensemble des lignes TGV.**

➔ Par ailleurs, aujourd'hui très peu de lignes et dessertes TGV sont jugées rentables. Cependant, **avec les gains de productivité générés par l'exploitation des lignes par des opérateurs privés**, il est possible que certaines des lignes dites non-rentables deviennent finalement rentables. **C'est la raison pour laquelle l'AFRA demande qu'une étude soit réalisée pour évaluer le potentiel de rentabilité de ces lignes.**

TER, TET, TGV : les enjeux de l'ouverture à la concurrence

Yves CROZET, professeur à l'Université de Lyon
Laboratoire Aménagement Economie Transports

L'ouverture à la concurrence dans le transport ferroviaire reste en France une question très sensible. Dans le cas du fret, le seul domaine où elle a été largement mise en œuvre, elle a été précédée et suivie d'un repli majeur de l'activité de Fret-SNCF et, par le fait même, d'une forte contraction du trafic ferroviaire de marchandises (-40% de 2000 à 2015). L'analyse de ce jeu à somme négative (Crozet 2014) conduit à mettre en avant deux facteurs clés pour expliquer un scénario aussi noir.

- Une impuissance organisationnelle : l'opérateur historique, malgré de nombreuses tentatives, n'a pas pu réformer son organisation pour rester « dans le marché ». Afin de limiter ses pertes, la seule solution a été de réduire son activité de près de 60% (55 milliards de TK en 2001, 21 milliards en 2015).

- Un marché qui se contracte durablement : Les nouveaux entrants ont récupéré une partie du terrain perdu par l'opérateur historique, mais une partie seulement. Contrairement à tous les engagements politiques des 15 dernières années, la part du fret ferroviaire dans le transport de marchandises a régressé fortement en France (21,3% en 2000, 15,2% en 2015).

Si nous rappelons cette expérience malheureuse, c'est parce que les mêmes évolutions pourraient se manifester avec l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de passagers. Non pas de façon analogue, mais avec le même risque de jeu à somme nulle, voire négative du fait de l'incapacité à réformer et à faire croître les trafics.

Pour éviter ces désagréments dans le transport de passagers, un rapport officiel avait été préparé en 2011¹² dans le cadre d'une commission de travail de « France stratégie ». En s'inspirant des succès observés à l'étranger (Suède, Allemagne, Grande-Bretagne), il y était recommandé une ouverture prudente à la concurrence (dite concurrence pour le marché) par le biais d'appels d'offre. Ils permettent d'engager les choses de façon progressive en ouvrant étape par étape différents segments du réseau. Paradoxalement, la concurrence se met plus facilement en place dans le cadre d'une délégation de service public (OSP en langage européen). Mais l'opération reste délicate. Avant de présenter les obstacles à l'ouverture à la concurrence, et les moyens de les surmonter, il est nécessaire de procéder à un état des lieux des services ferroviaires relevant de la catégorie OSP. Nous aborderons enfin les services commerciaux comme les TGV pour lesquels l'expérience est là aussi instructive. Mis à part le cas de l'Italie, qui a organisé la concurrence entre l'opérateur historique (FS) et un nouvel entrant (NTV) sur son réseau de LGV, la concurrence frontale (dite concurrence sur le marché) est rare dans le ferroviaire car beaucoup plus risquée pour les entreprises ferroviaires qui n'ont aucune garantie de recettes.

¹² Claude ABRAHAM, L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, France-Stratégie Rapports et Documents n°41, La Documentation française 2011, 150 pages

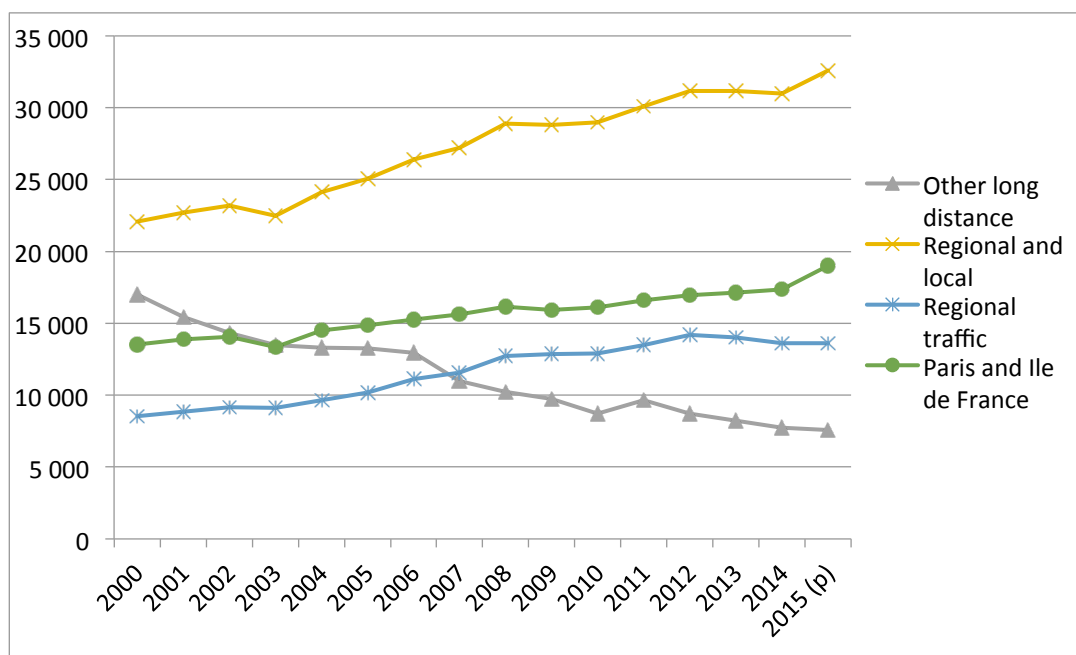
1) Les services de type OSP

Il existe en France trois catégories de services ferroviaires relevant de la catégorie OSP. Comme le montre la figure 1, les services spécifiques à la région Ile de France (Transilien) représentent la catégorie la plus importante (19 milliards de Pkm). Nous ne l'évoquerons pas dans cette note car l'ouverture à la concurrence n'y est pas à l'ordre du jour avant 2029, voire plus tard.

La situation est différente pour les deux autres catégories. La première en importance, les trains express régionaux (TER) correspond à un trafic de 13,6 milliards de Pkm en 2015. Après des années d'atermolements, les décideurs publics nationaux et régionaux ont récemment décidé qu'une ouverture à la concurrence était envisageable. La même situation prévaut pour les Trains d'équilibre du territoire (TET) qui constituent une partie du trafic grande ligne hors grande vitesse. A la différence du Transilien et des TER, les trafics TET déclinent régulièrement.

Les TET, appelés aussi « inter cités », sont les derniers arrivés dans le paysage des OSP et ils en représentent la plus faible part : 320 trains par jour pour 30 lignes régulières dont 8 services de nuit. Ils transportent environ 100 000 passagers par jour entre 335 villes et 11 régions. Les TET ont été créés en 2010 suite au constat fait par la SNCF que certaines lignes peu fréquentées étaient pour elle une source de pertes importantes. Comme les élus locaux souhaitaient maintenir ces services, ils ont été transformés, sans appel d'offre, en délégation de service public, l'Etat étant le délégataire et la SNCF l'exploitant. **Les TET assurent des services entre les principales villes françaises non reliées par la grande vitesse. Ils contribuent au désenclavement des territoires sur des liaisons interrégionales province-province. Enfin, ils participent à l'amélioration des déplacements pendulaires dans le grand bassin parisien qui représentent la majorité du trafic des TET. Il s'agit donc de trains de moyenne et de longue distance qui assurent des missions d'intérêt national (voir carte en annexe). Ils pourraient être un lieu d'expérimentation de l'ouverture à la concurrence (cf infra).**

Figure 1: Les trafics ferroviaires régionaux en France (Million Pkm)



Source: Comptes Transports de la Nation

Les TER sont opérés par la SNCF sous la responsabilité des régions. Les régions sont devenues autorités organisatrices du transport régional (trains et autocars) suite à une loi votée en décembre 2000. Avant d'être ainsi généralisée, la régionalisation des TER avait été expérimentée pendant trois ans dans quelques régions tests. Du fait de différences géographiques et démographiques, les trafics TER varient beaucoup d'une région à l'autre. Le tableau 1 indique les caractéristiques des nouvelles régions françaises, mises en place en janvier 2016, et leurs trafics TER.

Même sans prendre en compte l'Île de France, les différences sautent aux yeux. La région Auvergne-Rhône-Alpes a un trafic presque 7 fois plus important que la région Normandie. Une autre différence importante est la part des autocars dans le trafic total. Ainsi, la région Provence Alpes Côte d'Azur fait rouler beaucoup d'autocars du fait de son relief et de la relativement faible longueur de son réseau ferré. Dans la plupart des régions, le trafic des autocars augmentent dans la mesure où, pour faire des économies, les régions substituent des services routiers aux services ferroviaires, notamment pendant les heures creuses. C'est une des raisons de la légère baisse du trafic ferroviaire régional depuis 2012 (voir figure 1).

Tableau 1 : Les nouvelles régions françaises et les trafics TER

Régions	Pop. Superf		Densité	Réseau	Trains-Km	Car-Km	% cars	Pkm
	Million	Km2	Hab/km2	Km	Million	Million	%	Million
Grand-Est	5,55	57433	97	3582	25,45	6,54	26%	1 916
Nouvelle Aquitaine	5,84	84061	70	2995	16,78	3,46	21%	919
Auvergne-Rhône-Alpes	7,75	69711	111	3060	31,26	12,04	39%	2 805
Bourgogne Franche-Comté	2,81	47784	59	1833	14,78	3,39	23%	987
Bretagne	4,48	34023	132	1037	7,2	2,31	32%	545
Centre Val de Loire	2,57	39151	66	1343	10,07	2,8	28%	878
Occitanie	5,68	72724	78	2409	14,48	7,7	53%	1 104
Hauts de France	5,98	31813	188	2453	22,39	3,02	13%	2 262
Normandie	3,57	30100	119	1248	8,44	1,98	23%	431
Pays de Loire	3,66	32082	114	1177	8,76	2,73	31%	740
Provence Alpes Côte d'Azur	4,94	31400	157	1158	12,03	6,82	57%	1 175
Île de France	11,96	12011	996	1525	95,9	ND	ND	16000

Source : « Association des régions de France » (ARF) et « La vie du Rail »

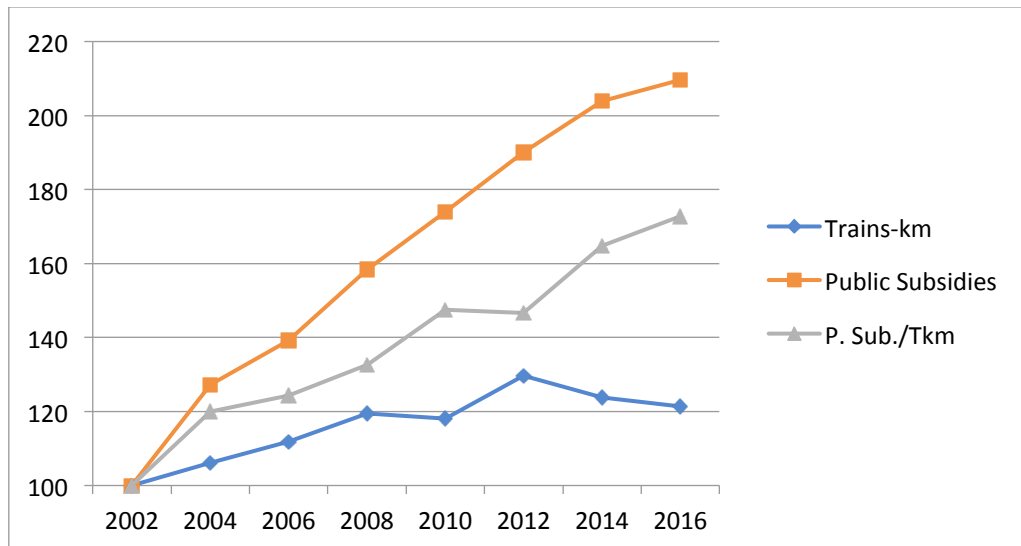
Toutes les régions rencontrent aujourd'hui des difficultés financières du fait de la réduction des dotations de fonctionnement en provenance de l'État. Aussi, après plus d'une décennie de croissance significative des trafics, l'heure est à la réduction des coûts. Une exigence d'autant plus évidente que, à comparer à la plupart de ses voisins, les trains régionaux ont en France vu leurs coûts unitaires progresser fortement comme le montre la figure 2 : plus 110% pour les dotations totales de 2002 à 2016.

Même si leur croissance a été un peu moins rapide, les dotations par train-km ont progressé de 72% pendant la même période, un peu comme s'il avait été impossible de dégager des économies d'échelle. Ainsi, alors même que la hausse des prix était faible dans cette période, la France a connu ce qu'il est convenu d'appeler une « inflation ferroviaire ». Un phénomène relativement unique en Europe puisque dans la plupart des pays voisins, le coût du train-Km a diminué¹³.

¹³ C'est notamment le cas en Allemagne et en Suède. En Grande-Bretagne, le coût du train-km a augmenté de 15% de 1998 à 2012.

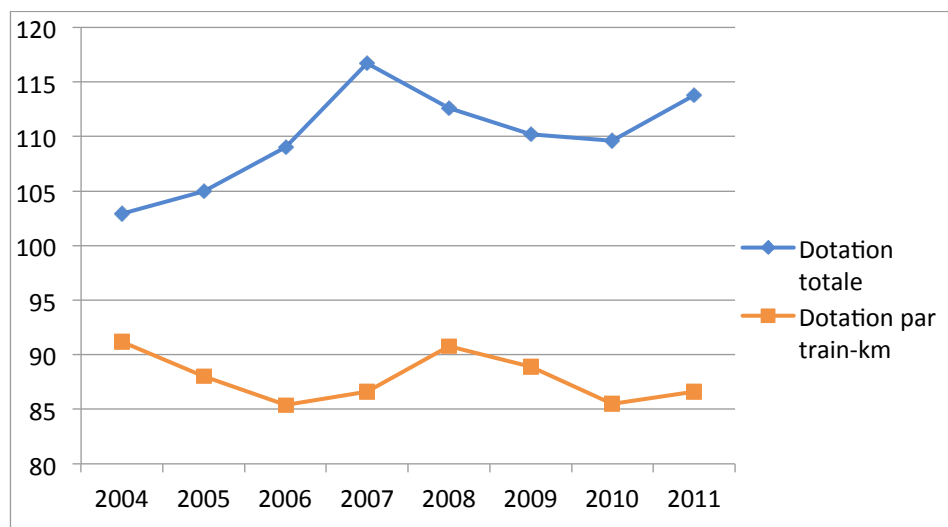
La figure 3 donne l'exemple de la Suisse sur la même période que la figure 2. Si les dotations globales ont légèrement progressé au début des années 2000, avant de diminuer un peu, les dotations publiques par train-Km ont baissé de près de 15%. Le fossé s'est donc creusé entre la France et ses voisins, qu'ils aient joué la concurrence comme les Allemands ou les Anglais, ou qu'ils ne l'aient pas fait comme les Suisses.

Figure 2 : Evolution des coûts du TER en France (2002 = 100)



Source : Comptes Transports de la Nation

Figure 3 : Evolution des coûts du ferroviaire en Suisse (2002 = 100)



Source : Desmaris Ch. 2014, La régionalisation ferroviaire en Suisse : la performance sans la compétition, Revue Politiques et Management Public Revue 31/2 Avril-Juin 2014/pp. 169-191

Les coûts élevés des TER en France ont beaucoup compté dans la conversion des élus à l'idée que la concurrence pouvait être un remède à l'inflation ferroviaire. Mais si les barrières idéologiques sont en train de se lever, de nombreux obstacles devront être franchis avant que la concurrence soit effective ?

2) Les obstacles à franchir

Pour comprendre les difficultés de l'ouverture à la concurrence dans le transport ferroviaire, regardons ce qui s'est passé dans le secteur du fret. Cela nous permettra de présenter les points communs et les différences avec le cas des TER ou des TET.

Ce que nous enseigne l'expérience française de la concurrence dans le fret ferroviaire (Crozet 2014) est qu'il existe deux types de problèmes : ceux que rencontrent les nouveaux entrants d'une part et ceux que rencontre l'opérateur historique d'autre part.

- Le principal problème pour l'opérateur historique a été d'organiser la décroissance de son activité fret. Des gares de marchandises ont dû être fermées, des matériels ont été mis au rebut. Mais la plus grande difficulté a été le reclassement du personnel puisque compte tenu du statut des cheminots, il n'était pas possible de licencier. Il a donc fallu transférer les personnels dans d'autres branches du groupe, notamment l'entretien de l'infrastructure. Nous allons voir que cette question est au cœur de l'ouverture à la concurrence dans le transport de passagers.
- Pour les nouveaux entrants, les difficultés sont symétriques. Pour développer leur activité, ils doivent d'abord obtenir les sillons nécessaires à la circulation de leurs trains. Il est aussi indispensable d'acquérir du matériel, de disposer des facilités essentielles que sont les dépôts, les embranchements, les voies de garage, les pompes de carburant... La question des personnels a été aussi très délicate au départ car il fallait trouver des conducteurs qualifiés alors même que seule la SNCF disposait au départ de centres de formation.

Dans le cas des TER ou des TET, tout nouvel entrant a aussi besoin de sillons, de matériels, d'accès aux facilités essentielles et d'une présence dans les gares. Des questions se posent aussi sur la vente des titres de transport, les formes de tarification... Mais la difficulté la plus redoutable est celle des personnels, voici pourquoi.

- Pour ce qui est des sillons et des matériels en effet, les nouveaux entrants dans le cadre d'une obligation de service public auront moins de difficultés que les opérateurs de fret. Comme leurs services viennent se substituer à ceux de la SNCF, les sillons existent et les matériels aussi. Or, dans les régions, beaucoup de matériels ont été récemment renouvelés et payés par les régions. Il en ira de même pour les TET dont les nouveaux matériels à venir seront financés par l'AFITF¹⁴. Même si ces matériels apparaissent désormais au bilan de la SNCF, ils appartiennent de fait aux régions qui pourront demander à ce qu'ils soient transférés aux nouveaux entrants. La question est plus juridique et comptable que pratique. Dans le même ordre d'idées, il faudra redéfinir les règles du jeu pour l'accès aux facilités essentielles, la présence dans les gares du nouvel opérateur, la billettique etc. Ces questions posent des problèmes techniques qui peuvent être résolus par la négociation, surtout si le processus d'ouverture à la concurrence est progressif et commence par quelques expérimentations locales (cf Infra).
- En matière de personnel, et notamment de conducteurs de train, les choses sont plus délicates. Pour faciliter les choses, il serait apparemment simple de transférer les personnels de la SNCF vers le nouvel opérateur. Mais comment réaliser cela alors même

¹⁴ Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France. Présidée par le député Philippe Duron l'AFITF est une agence publique qui reçoit chaque année de l'Etat des sommes lui permettant de participer au financement des voies navigables, des routes, des voies ferrées, des ports, des transports collectifs et désormais des matériels ferroviaires (100 millions pour les TET en 2016). Son budget total 2016 est proche de 2 milliards d'euros.

que suite aux accords signés en juin 2016, la convention collective désormais en vigueur dans le secteur conduit pour les salariés à une situation assez différente de celle qui prévaut à la SNCF. Sous la pression du ministère des transports, la SNCF a dû en effet maintenir peu ou prou les anciennes règles sociales en vigueur.

Encadré: Décret socle, convention collective et RH 077

Du point de vue des salariés de la SNCF, un des points cruciaux de la réforme ferroviaire est l'article 1 de la loi du 4 août 2016. Les cheminots ne relèvent plus d'un droit du travail distinct des autres salariés français comme c'était le cas depuis 1940. La SNCF n'étant plus la seule à effectuer en France du transport ferroviaire, il était nécessaire de disposer d'une convention collective réglant les questions sociales (durée du travail, qualifications...) pour l'ensemble des acteurs du secteur.

La question s'était déjà posée lors de l'ouverture à la concurrence dans le fret. Une convention collective avait été préparée sous l'égide de l'UTP¹⁵ mais après plusieurs mois de discussion, la SNCF avait en 2010 refusé de la signer car cette convention donnait un avantage comparatif aux nouveaux entrants puisque les règles sociales en vigueur à la SNCF, ce que l'on appelle le RH 077, étaient plus favorables pour les cheminots, notamment en termes de durée du travail, de temps de repos etc. Il en résultait un fort déficit de compétitivité pour Fret-SNCF.

La loi de 2014 était censée régler le problème dans la mesure où les conditions de travail dans le secteur devaient être encadrées par un « décret socle » à partir duquel devrait être négociée une convention collective s'appliquant à l'ensemble des entreprises. C'est ce qui a été acté au printemps 2016. Le ministère a publié en mars un projet de « décret socle » qui a permis de finaliser les discussions sur la convention collective. L'objectif de la direction de la SNCF était de saisir cette occasion pour faire évoluer le RH077, notamment sur les questions de durée du travail et de temps repos. Plusieurs syndicats étaient hostiles à cette remise en cause alors même que se déroulaient en France de nombreuses manifestations contre le projet de « Loi travail ». Afin que les cheminots soient dissuadés d'apporter leur concours aux protestations contre la « Loi travail », le ministre des transports s'est invité à la table des négociations et a contraint la direction de la SNCF à accepter un quasi-statut quo par rapport à au RH 077.

La situation est donc critique pour la SNCF car ses règles sociales internes sont pour elle plus contraignantes que celles qui prévalent désormais pour ses concurrents dans le cadre de la convention collective. C'est ce qui explique pourquoi la question des personnels est la plus redoutable.

Lors de l'arrivée d'un nouvel entrant, la question cruciale sera donc celle des personnels. Quels sont les scénarios possibles ?

- Le nouvel entrant peut venir avec ses personnels et la SNCF doit alors organiser des reclassements internes. C'est possible s'il s'agit d'une opération marginale sur une petite relation mais cela devient très compliqué si la concurrence se développe dans plusieurs régions simultanément et sur des segments de marché important.
- Dans ce cas-là, un second scénario, celui que préconise la SNCF, consiste à transférer une partie des personnels au nouvel entrant. Mais à quelles conditions sociales ? Les cheminots engagés par le nouvel entrant devront travailler selon la norme

¹⁵ L'Union des Transports Publics (UTP), membre de l'UITP (Union internationale des Transports Publics), regroupe en France les entreprises de transport collectif, et pas seulement celles du ferroviaire. La SNCF est adhérente de l'UTP.

de la convention collective. Comment leur faire accepter cela sans compensation financière ? Et qu'advient-il de leurs droits sociaux, notamment en matière de pension de retraite mais aussi d'accès aux services spécifiques offerts par la SNCF et son comité d'entreprise à ses salariés (services de santé, centres de vacances pour les enfants, bibliothèques etc...). Si, ce qui semble inévitable, des compensations financières devaient être mises en place, qui en porterait la charge : les autorités organisatrices ? L'Etat ? Car il est peu probable que le nouvel entrant accepte ce fardeau.

On découvre donc que les principaux obstacles ne concernent pas directement le nouvel entrant mais surtout la SNCF et sa tutelle publique. Si l'ouverture à la concurrence monte rapidement en puissance, il s'agira pratiquement d'un jeu à somme nulle entre les nouveaux entrants et la SNCF. Cette dernière devra donc procéder à de fortes diminutions d'effectifs, pas seulement du côté des personnels roulants, mais aussi et même surtout dans les autres fonctions, y compris parmi les 10 000 personnes travaillant dans l'EPIC de tête. Du fait d'une activité qui progresse faiblement, voire qui régresse, la SNCF, depuis plusieurs années, réduit ses effectifs : 430 000 salariés en 1950 contre 155 000 en 2015. Cela représente une baisse des effectifs de plus de 4200 salariés par an pendant 65 ans. Mais depuis quelques années, le rythme s'est ralenti à 1000 ou 1500 personnes annuellement. Avec une montée en puissance rapide de la concurrence, il faudrait revenir à la tendance historique ce qui reviendrait à organiser des départs volontaires massifs ou à ne plus remplacer que très partiellement les départs en retraite : un vrai casse-tête pour les relations sociales dans l'entreprise mais aussi pour l'Etat actionnaire unique de la SNCF.

3) Les expérimentations à venir

Il est donc clair que l'ouverture à la concurrence dans le champ des obligations de service public va être une opération difficile. Se situant dans une période où la SNCF est affaiblie par la baisse des trafics, l'entrée sur le marché des concurrents pourrait se traduire pour l'opérateur historique par une profonde crise interne. L'Etat ne peut pas se détourner de ce problème, d'autant qu'il a joué un rôle clé pour fragiliser l'entreprise lors des négociations sociales du printemps dernier (Voir encadré). Comment alors se préparer à l'échéance de 2023, lorsque les appels d'offre seront la règle ?

Prenons ici le risque de suggérer une stratégie qui pourrait se résumer à quatre mots clés : **allotissement, double expérimentation, productivité, compensation**. Il doit être clair que l'objectif central n'est pas de transférer à de nouveaux entrants la majorité des services ferroviaires faisant l'objet d'une obligation de service public. En se référant encore une fois à l'exemple allemand, le but est que l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs révèle leur savoir-faire de façon à inciter l'opérateur historique à remettre en cause ses pratiques. Une perspective d'autant moins improbable que l'un des principaux nouveaux entrants pourrait être Kéolis, la filiale de la SNCF.

- Allotissement d'abord car d'ici à 2023, il n'est pas envisageable de transférer d'un seul coup toute l'offre de service ferroviaire d'une région à un concurrent de la SNCF. Il est donc préférable de choisir ici ou là une relation type pour laquelle les matériels sont dédiés et les facilités essentielles facilement accessibles. Comme l'a fait la Suède il y a de nombreuses années, les nouveaux entrants sont invités à s'intéresser aux lignes les moins fréquentées et les plus coûteuses pour la collectivité en termes de subvention par passager. Ce sont d'ailleurs celles où il y a le plus à gagner car le nouvel entrant peut avoir des coûts beaucoup plus faibles que l'opérateur historique par une meilleure organisation des roulements pour les personnels roulants, une plus grande polyvalence

des personnels et un meilleur taux d'utilisation des matériels. Le même raisonnement prévaut pour les TET. Il est possible d'ouvrir la concurrence pour une ou deux lignes types sur laquelle sera organisée l'expérimentation.

- L'expérimentation peut prendre deux formes distinctes, **à conduire en parallèle**.
 - La première consiste à faire en sorte que le nouvel entrant soit totalement libre d'organiser son service. Cela signifie qu'il n'y pas de transfert de personnel en provenance de la SNCF. Si c'est le cas, c'est la convention collective UTP qui s'applique et pas le RH077. Il n'y a donc pas de compensation à prévoir. Cela ne peut être possible que sur de petites lignes, notamment celles où la fermeture du service est envisagée par l'autorité organisatrice ou la SNCF. L'objectif est de montrer que l'on peut produire des services ferroviaires à des coûts sensiblement plus faibles. Dans certains cas, la maintenance de l'infrastructure et l'entretien des petites gares pourraient être transférés au nouvel entrant. Ce type d'expérimentation est donc destiné à montrer que d'autres modes de gestion sont possibles, moins coûteux et offrant une meilleure qualité de service comme on l'a vu en Allemagne. Le nouvel entrant doit donc réinventer le service et prévoir le recrutement de personnels disposant des qualifications nécessaires.
 - La seconde consiste à tester le transfert officiel des personnels et notamment des personnels roulants. Cela doit se faire également dans une logique d'allotissement et d'expérimentation. Une ou deux lignes TET pourraient servir de test mais des possibilités existent aussi dans les régions. L'objectif de cette expérimentation serait de montrer que le passage des personnels de la SNCF vers le nouvel entrant est possible. Ce qui serait sans doute plus facile si le nouvel entrant s'appelait Kéolis. Comme l'avait montré en 2008 l'épisode des « volontaires du fret », de nombreux salariés de la SNCF sont prêts à accepter de nouvelles règles du jeu, y compris à accroître la durée du travail, si des compensations salariales existent. Il faut montrer que les gains de productivité obtenus par les nouvelles règles sociales peuvent profiter aux agents. Le but de ce type d'expérimentation n'est pas de réduire les subventions accordées par l'autorité organisatrice à l'opérateur, mais de montrer qu'à subventions constantes, une autre organisation du travail est possible dans une logique qui profite à la fois aux salariés et aux usagers.
- Ces deux formes d'expérimentation ne résolvent pas un problème clé pour la SNCF, celui de ses coûts de structure. S'il y a des sureffectifs au sein de la SNCF, ce n'est pas tellement du côté des personnels roulants. Même si la productivité de ces derniers peut être augmentée par une autre organisation du travail, la réalité est plutôt le manque que l'excès de conducteurs. Par contre, ce dont se plaignent le plus les autorités organisatrices régionales est l'opacité des comptes de la SNCF, une opacité qui cache un problème de sureffectifs dans les autres catégories de personnel. Ainsi que l'affirme depuis quelques temps la direction de la SNCF, les gains de productivité doivent être au cœur de la stratégie d'entreprise pour les prochaines années. Et il faut dire clairement que cela signifie une baisse des effectifs deux à trois fois plus rapide que celle qui prévaut depuis 20 ans¹⁶.
- Une telle orientation engage bien sûr l'Etat qui devra d'une façon ou d'une autre « faire passer la pilule ». Cette nouvelle donne sera forcément vécue comme une remise en cause des promesses de développement du ferroviaire que les gouvernements de gauche et de droite ont porté depuis plus de 20 ans (relance du fret ferroviaire,

¹⁶ 180 500 salariés en 1996 contre 155 000 en 2016, soit une baisse de 1275 par an

régionalisation des TER, extension du réseau de LGV...). Substituer à l'opérateur historique de nouveaux entrants privés, éventuellement filiales de groupes étrangers, a de quoi susciter l'incompréhension de nombreux électeurs. Des compensations seront donc nécessaires pour les personnels d'une part (maintien du système de retraite) et pour les autorités organisatrices régionales d'autre part. La mise en œuvre du 4^{ème} paquet ferroviaire européen demandera la mise en place d'un paquet ferroviaire où l'Etat devra s'engager sur la question de la dette de SNCF-Réseau (42 milliards d'euros en 2016), de l'évolution des péages ferroviaires, des subventions versées aux régions etc...). Toutes choses qui ne concernent pas que les TER et les TET mais aussi le fleuron du système ferroviaire français : la grande vitesse.

4) La grande vitesse : concurrence frontale ou franchise ?

Dans le cas de la concurrence sur le marché (on track), qui concerne essentiellement la grande vitesse, la concurrence frontale entre SNCF et un nouvel entrant sur les axes les plus rentables sera très difficile à mettre en œuvre pour deux raisons principales : les limites de capacité d'une part et la stratégie de la SNCF d'autre part.

- Les lignes les plus rentables pour de nouveaux entrants potentiels sont celles où les trafics sont les plus denses. Il existe sur ces liaisons, comme Paris-Lyon, des limites de capacité, pas tant sur la ligne elle-même que dans les principales gares de Paris et de province. Si un nouvel entrant ne peut développer son activité qu'en prenant des sillons et des quais à la SNCF, le gain pour la collectivité, y compris les usagers, sera modeste. C'est exactement ce qui s'est produit en Italie où la concurrence sur la voie existe entre FS et NTV, le nouvel entrant. Le résultat de cette concurrence a engendré une profonde réforme des FS et une hausse sensible de la productivité. Mais le trafic ferroviaire global a peu progressé. Il y a eu un mécanisme de substitution que révèlent les chiffres suivants. De 2006 à 2015, le trafic ferroviaire de passagers n'a progressé que de 4% en Italie contre 15% en France, 16% en Allemagne et 21% en Espagne. En termes de trafic, la concurrence a été en Italie un jeu à somme nulle¹⁷.

- Par ailleurs, la SNCF a anticipé depuis plusieurs années l'arrivée de concurrents sur les axes les plus denses. Avec OUIGO et IZY sur Paris-Bruxelles, la SNCF maîtrise désormais le « low cost » et détient ainsi une force de dissuasion. Le haut niveau des péages joue également le rôle d'une barrière à l'entrée pour les nouveaux entrants. S'il fallait baisser les péages pour faciliter leur arrivée, n'oublions pas que cela nécessiterait d'accroître les subventions publiques au système ferroviaire. Est-ce bien l'objectif ?

Pour ces raisons, la concurrence sur la grande vitesse pourrait voir le jour, comme pour les services OSP, par la voie d'appels d'offre et de franchises. Une expérimentation sur les franchises pourrait avoir lieu là où la rentabilité est peu évidente pour la SNCF. Ainsi, les liaisons vers la Suisse, aujourd'hui gérées par la société LYRIA, filiale de SNCF et CFF, pourraient faire l'objet d'un appel d'offre qui intéresserait très certainement les compagnies italiennes. On pourrait aussi imaginer quelque chose sur certaines relations spécifiques comme Paris-La Rochelle ou les autres liaisons périphériques de la nouvelle LGV Tours-Bordeaux. Il va de soi en effet qu'il n'est pas possible de procéder à une réduction brutale de son activité, de ses effectifs et de ses marges, pour la SNCF.

¹⁷ On notera avec intérêt que sur la même période (2006-2015), les pays qui ont connu la plus forte progression des trafics ferroviaires de passagers sont ceux qui n'ont pas choisi la grande vitesse : Suisse +30%, Suède +32%, Autriche +35%, Royaume-Uni +40%

Conclusion

L'enjeu clé de l'ouverture à la concurrence n'est pas la concurrence elle-même, mais l'amélioration de la productivité, notamment au sein de la SNCF, afin que soit réduit pour la puissance publique le coût des services ferroviaires conventionnés. Et que pour les services commerciaux, on n'en vienne pas à une logique de subventionnement comme certains élus sont prêts à le faire. Faute de gains de productivité, alors, comme dans le cas du fret, le futur des TER, des TET et des TGV serait celui d'une attrition socialement douloureuse. A l'heure où la route connaît un rebond de ses trafics (VP et autocars), et alors que les compagnies aériennes low-cost bouleversent les comportements de déplacement à longue distance, ce scénario d'un ferroviaire devenu plus que jamais un boulet financier pour la collectivité n'est pas improbable !

Références

CROZET Y., 2016, *Liberalisation of passenger rail services, case study - France*, Policy paper, CERRE, Brussels, December, <http://www.cerre.eu>

CROZET Y., 2016, *Introducing competition in the European rail sector, Insights for a holistic regulatory assessment*, Discussion paper Prepared for the Roundtable on Assessing the impacts of regulatory changes in the transport sector, 6-7 October 2016, Stockholm, 28 p. www.internationaltransportforum.org

Crozet Y., 2016, « 25 années de déréglementation ferroviaire : quel bilan », » in revue Transport n°498, Juillet-Août, pp 5-14

Crozet Y., 2015, « La LGV Tours-Bordeaux pourra-t-elle échapper à la malédiction des PPP ferroviaires ? », in revue Transports n°494, Décembre 2015, pp.22-33

CROZET Y., 2014, *Rail freight transport in Europe, what regulation can and cannot do*, Policy paper, CERRE, Brussels, December, 34 pages, <http://www.cerre.eu/new-policy-paper-regulatory-challenges-ahead-europes-rail-sector>

Crozet Y. & Chassagne F., 2013, Rail access charges in France: Beyond the opposition between competition and financing, *Research in Transportation Economics*, Volume 39, Issue 1, March 2013, Pages 247–254 <http://dx.doi.org/10.1016/j.retrec.2012.06.021>

de Rus G. and Nash C., 2009, In what circumstances is investment in HSR worthwhile? in G. de Rus, ed., *Economic Analysis of High Speed Rail in Europe*, Fundacion BBVA, Madrid.

Desmaris Ch. 2014, La régionalisation ferroviaire en Suisse : la performance sans la compétition, *Revue Politiques et Management Public* Revue 31/2 Avril-Juin 2014/pp. 169-191

Preston J., 2009, *Competition for Long Distance Passenger Rail Services: The Emerging Evidence*, Discussion paper, International Transport Forum (ITF-OECD) 18th Symposium, Madrid, 16-18 November, 23p. www.internationaltransportforum.org

Une voie française pour l'ouverture à la concurrence ferroviaire

Gilles SAVARY

Ancien député européen et vice-président de la « commission transports et tourisme » du Parlement européen, ancien député de la Gironde

Depuis la fin des années 90, il en va de l'ouverture de nos chemins de fer comme des critères de Maastricht : la France ne cesse d'acquiescer à Bruxelles et d'atermoyer à Paris.

En 1997, en créant RFF, elle opérait un simulacre de séparation du réseau et de l'exploitant, puisque la SNCF gardait, par délégation, la gestion des circulations et l'entretien du réseau. RFF n'était guère plus qu'une société de cantonnement de la dette ferroviaire pour le compte de l'Etat.

Elle a ouvert le fret en 1986, six mois avant la date butoir, en contrepartie d'un accord de Bruxelles pour une subvention de 800 millions d'euros à Fret SNCF, dans des conditions extravagantes d'impréparation de la SNCF et de son corps social.

La loi du 8 décembre 2009 ouvrait le trafic international de passagers in extremis, trois semaines avant le terme fixé par la Directive européenne, sans même séparer la gestion du réseau et la direction des circulations ferroviaires, qui attribue les sillons, de la compagnie SNCF.

Cette fois c'est le grand saut vers l'ouverture totale, approuvé par la France à Bruxelles, qu'il s'agit de mettre œuvre selon le calendrier fixé par le "quatrième paquet législatif européen" : 2020 pour les trains commerciaux (TGV) et 2023 au maximum pour les trains de service public (Intercités, TER et RER). Faute de s'y conformer la France encourrait une procédure d'infraction ou des recours devant la Cour Européenne de justice avec les pénalités financières qui vont avec. C'est précisément le sens de la mission Spinetta que d'en proposer au Gouvernement les modalités sur la base des nombreux rapports rédigés sur le sujet et remisés dans sur les étagères de l'administration.

La loi de Réforme ferroviaire de 2014 a préparé le terrain, notamment en assurant enfin l'indépendance de l'infrastructure au sein de SNCF Réseau au prix d'un transfert de plus de 50 000 cheminots de SNCF Mobilités, et en confortant très significativement les prérogatives du régulateur, l'ARAFER. Pour autant, bien des questions restent pendantes pour assurer une ouverture soutenable par la SNCF et profitable au mode ferroviaire en grave crise de confiance et de modèle économique.

Bien avant la France, la plupart des grands Etats Membres de l'UE ont procédé volontairement à une ouverture du rail à la concurrence, en particulier la Grande Bretagne qui affiche aujourd'hui, après la fausse route des années Thatcher, les meilleurs résultats en terme de trafic, de résistance aux concurrences routières et aériennes particulièrement dynamiques, de satisfaction des usagers, et même de

sécurité, mais aussi la Suède, l'Allemagne ou l'Italie selon des modèles sensiblement différents.

L'ouverture à la concurrence du rail en France souffre essentiellement du préjugé idéologique, excipé par les syndicats de cheminots, selon lequel un monopole public serait plus efficace et plus favorable au service public ferroviaire qu'une ouverture à d'autres compagnies que la SNCF. Mais les chiffres, comme la montée des mécontentements d'usagers ou d'AO régionales, sont impitoyables avec notre grand service public ferroviaire : il ne cesse de céder des parts de marché à la route et à l'avion contrairement à la plupart des réseaux européens ouverts à la concurrence.

L'intérêt paradoxal du long attentisme français aura finalement été de mettre en évidence l'essoufflement de notre système ferroviaire et les limites de la gouvernance publique actuelle de la SNCF, face aux attentes des usagers et aux nouvelles concurrences modales appuyées sur le développement rapide du numérique. Ce sont en particulier les trains de service public - RER en Région parisienne, TER et Intercités - qui alimentent les plus forts mécontentements, malgré un système ferroviaire surendetté et en perfusion importante de crédits publics, qui acquitte autour de 1,5 milliard d'intérêts par an à ses créanciers...

Les raisons de cet état de fait ne sont pas toutes imputables à la SNCF mais, notamment, à une politique d'investissements publics qui a délibérément négligé la maintenance du réseau historique au profit de la création coûteuse d'un second réseau (les LGV). Pour autant, les surcoûts d'exploitation (de l'ordre de 30%) des trains du quotidien de la SNCF handicapent la compétitivité du rail et ses missions de service public par rapport aux nouvelles concurrences modales low cost.

Pour redresser durablement notre système ferroviaire, deux conditions apparaissent essentielles :

- une réorientation vigoureuse et continue des priorités d'investissement de l'Etat et de SNCF Réseau en faveur des lignes du quotidien de l'Île de France mais aussi des accès aux centralités d'agglomération ;
- l'ouverture à la concurrence sur le réseau pour challenger la SNCF et la contraindre à s'adapter aux attentes des usagers en matière de qualité de service notamment.

Dans ce dernier registre, qui est l'objet de la présente note, il apparaît crucial de créer les conditions d'une attractivité réelle de l'accès au réseau pour de nouveaux entrants.

Le modèle français d'ouverture à la concurrence ne doit pas être étalonné sur les handicaps de la SNCF.

En d'autres termes, ce n'est pas d'une nouvelle réforme défensive de la SNCF dont on a besoin, mais d'une réforme offensive du mode ferroviaire, susceptible lui donner un nouvel élan dans un contexte de concurrence modale particulièrement dynamique et véloce.

Tout démontre dans les pays qui ont fait le choix de la concurrence et du maintien de l'opérateur historique, qu'une amélioration de la compétitivité du train profite à la fois au rail et à l'opérateur historique qui reste largement dominant tout en gagnant en efficacité.

1 - Pour ce qui concerne les TGV (trains commerciaux de la SNCF) : open access "sec" ou open access régulé?

Curieusement la France n'a pas souhaité soutenir à Bruxelles un modèle d'open access du type de celui de l'aérien qui fonctionne selon une règle d'attribution des créneaux (sillons pour le chemin de fer) selon le principe "use it or loose it"(seuls les sillons inutilisés sont attribuables, ceux des lignes nouvelles et les sillons libres ou abandonnés par la SNCF). Cette règle, appliquée aux chemins de fer permettrait de concilier les droits historiques du "grand père "et de nouvelles offres de circulation.

En l'absence d'un tel dispositif, la question se pose de savoir quelle sera la durée de l'attribution d'un sillon à un nouvel entrant.

Si elle devait s'inscrire dans le temps court de la constitution des graphiques de circulation , il y a très peu de chances que la concurrence devienne un jour effective sur les lignes LGV, le nouvel opérateur devant mobiliser un matériel ferroviaire particulièrement coûteux sans disposer d'un horizon d'exploitation suffisant pour l'amortir.

En l'état, le modèle de l'open access "sec" , ne pourrait concerner le cas échéant que les lignes les plus rentables aux dépends de la grande majorité des services TGV de notre pays, et inciter à un écrémage malencontreux.

En tout état de cause, il apparait impératif de déterminer clairement les critères qui présideront à l'attribution des sillons demandés (durée d'attribution notamment), et qui auront vocation à être opposables devant le régulateur et les juridictions.

Mais le risque (ou l'intention ?...) est grand que la concurrence sur les lignes LGV reste longtemps virtuelle...

2 - Pour les trains de service public : franchises ou DSP?

La problématique des trains de service public est sensiblement différente en cela qu'ils sont largement subventionnés et obéissent à des obligations de service public imposées à l'opérateur par les Autorités Organisatrices, Régions pour les TER et les RER , voire les Intercités transférés, Etat pour les Intercités.

Le cahier des charges du service est au cœur de l'acte d'attribution, y compris en cas d'attribution directe, qui doit être motivée par des critères objectivables réputés non challengeables.

La Grande Bretagne est le seul pays à avoir découpé ses services ferroviaires en zones géographiques dont l'ensemble des services ferroviaires sont indissociablement mis en appel d'offres pour une durée déterminée.

Ce **modèle de franchises territoriales** a le mérite de la simplicité et de la cohérence géographique, et permet des réponses différenciées en matière de prix comme de qualité de service, mais il suppose la conjonction de la disparition pure et simple de l'opérateur historique national (du moins dans le principe) et l'existence d'un régulateur fort disposant de pouvoirs de coercition. C'est implicitement le modèle proposé par la proposition de loi Maurey-Nègre.

Une autre option est celle du **marché public** qui consiste à acheter du train au kilomètre, mais avec un déficit de cohérence, de risque trafic assumé par l'opérateur, et d'incitations à la qualité de service pendant le marché, qui semblent mal adaptés aux contraintes d'un transport guidé et à son contrôle permanent par l'Autorité Organisatrice.

Il se trouve que la France est familière du modèle des **délégations de service public**, éprouvé de longue date en matière de transports collectifs urbains, qui permet d'inscrire, via la procédure contractuelle, la concurrence ferroviaire dans un cadre d'objectifs de service public et d'offres globales et cohérentes de mobilité, parfaitement adapté aux spécificités territoriales et aux aspirations des usagers.

Familier des collectivités locales et déjà très référencé au plan opérationnel comme au plan juridique, le cadre contractuel des DSP semble le mieux approprié et le plus facilement mobilisable pour constituer un modèle français d'ouverture du ferroviaire à la concurrence.

Sa mise en œuvre requiert deux conditions préalables :

- la définition, par la loi, de **règles d'allotement** des services ouverts à la concurrence. Il s'agit notamment d'éviter l'écroulement et de permettre aux AO de packager des lignes d'inégale fréquentation en considération d'objectifs de service public et d'aménagement des territoires. Afin d'éviter "l'effet franchise" et le risque d'éviction totale ou de relégation de la SNCF uniquement sur des lignes notoirement déficitaires, la loi devra fixer un seuil maximum d'allotement concurrentiel, par exemple 10% du trafic passagers, et /ou 10% du linéaire de réseau exploité, et/ou 10% de CA du réseau exploité...

- une **obligation légale de transfert des personnels**, à l'instar de la règle qui prévaut dans les transports collectifs urbains. Le rapport Dutheil de la Motte, comme les accords de l'UTP sur le sujet devraient permettre d'en préciser les conditions. Le sujet est délicat, car il est impacté par le statut des cheminots, le glissement vieillesse technicité (GVT) et l'impossibilité actuelle pour la SNCF de se séparer de personnels pour insuffisance professionnelle, qui sont à la source du déficit de compétitivité de la SNCF par rapport aux autres modes de transports. Mais les principes de transfert des personnels constituent pourtant le préalable indispensable à l'ouverture à la concurrence, tant pour la SNCF, que pour les nouveaux entrants.

En effet, le mode ferroviaire étant techniquement très contraint et légalement très encadré pour des raisons irréductibles et intrinsèques à ses caractéristiques, l'ouverture à la concurrence passerait à côté de ses objectifs de relance du ferroviaire, si l'on devait reconduire à la SNCF, comme chez les nouveaux entrants, les handicaps actuels de la SNCF.

Par ailleurs, et toujours dans le même souci de rechercher la valeur ajoutée de la concurrence, la question de l'identification des effectifs SNCF transférables se pose avec une acuité particulière pour les premiers rounds de transferts. Si elle devait se dérouler sur proposition exclusive de la SNCF, elle comporterait le risque d'importer chez le nouvel entrant des sureffectifs ou des personnels insuffisamment opérationnels. Il convient donc d'envisager une forme de dialogue compétitif sur le transfert des effectifs, en volume et en compétences, pour les premiers appels d'offres de transition entre la SNCF et les nouveaux entrants.

Pour conclure : revisiter de fond en comble le cadre institutionnel et réglementaire de notre politique ferroviaire

Il est notoire qu'une concurrence ferroviaire réussie demande une préparation anticipée des opérateurs et un cadre légal précis et robuste. Il faut en finir avec la politique des "petits pas " au profit d'un modèle ferroviaire de concurrence régulée.

Si l'objectif recherché dépasse, pour une fois, la régularisation optique vis-à-vis de nos engagements bruxellois et vise sincèrement à relancer le rail dans un environnement de concurrence intermodale en évolutions rapides, il appartient à l'Etat de reformer profondément notre système ferroviaire encore profondément empreint d'une culture d'arsenal qui pèse excessivement sur la dépense publique sans pour autant lui assurer l'avenir que le pays et les cheminots sont en droit d'en attendre.

Dans cette perspective, la future loi ferroviaire doit procéder d'une grande ambition nationale, partagée avec les cheminots, les Autorités Organisatrices et les usagers, de relance du rail dans notre pays, au service de l'accès de tous à la mobilité et des objectifs climatiques et environnementaux qui engagent la France.

La France n'a plus de temps à perdre dans la définition de règles d'accès à la concurrence ferroviaire mais ces dernières n'épuisent pas les sujets "annexes" qui appellent une réponse conjointe au service d'une stratégie nationale cohérente :

- la redéfinition du périmètre de l'Epic de tête ;
- le statut des gares et de leur accès impartial pour les nouveaux entrants, comme de leur unification patrimoniale ;
- le statut des centres techniques et des centres de maintenance de SNCF mobilités et de leurs conditions d'accès, qui peuvent constituer des entraves à la concurrence ;
- le traitement de la dette ferroviaire et de ses intérêts qui détournent de précieuses ressources de SNCF Réseau ;
- le périmètre du Réseau ferré national ;
- le statut des matériels ferroviaires opérés par les AO régionales ;
- l'accès aux données de la SNCF pour mieux identifier la demande et développer des solutions de mobilité intégrées ;
- une réorientation courageuse des investissements ferroviaires, prioritairement au service des usagers pour lesquels le train est un service de première nécessité.

Au delà de ces aménagements légaux et réglementaires, absolument indispensables, l'Etat, qui dispose des compétences nécessaires et de l'expérience d'autres domaines d'activités (comme l'aérien), serait le mieux placé pour ouvrir la voie de la concurrence ferroviaire en France sur les Intercités, sans attendre les dates butoirs des Directives et Règlements européens.



FIRST, 5 Rue Thiergarten, 67 000 Strasbourg. Téléphone 09 50 65 14 59 ou SNCF : 78 28 57
Blog de FIRST : <http://syndicatfirst.over-blog.com/>

Pour FiRST, le Secrétaire Général Bernard AUBIN

Privatisation du rail : les effets pervers

La privatisation du rail en Europe a eu des conséquences contrastées. Si elle ne s'est pas trop mal déroulée en Allemagne, pays qui a d'ailleurs anticipé les dates d'ouverture du réseau programmées par l'Union Européenne, cet exemple connaît son contraire avec les événements survenus en Grande Bretagne. A l'époque de l'ouverture du réseau anglais, le Gouvernement avait promis que le rail ne coûterait plus un penny au contribuable. Ce qui fut vrai le temps que les compagnies privées encaissent les bénéfices sans contribuer à la maintenance et à la remise à niveau du réseau... Qu'en est-il 20 ans plus tard ?

1) La ponctualité est en berne

Entre 2015 et 2016, sur l'équivalent d'un de nos réseaux TER du Sud de l'Angleterre, 4 trains sur 5 étaient en retard. 300 000 usagers sont impactés tous les jours. Et ailleurs, ce n'est guère mieux.

2) La qualité diminue mais les prix explosent

Selon certaines estimations, les prix des billets auraient augmenté de 27 % depuis 2010, plus du double de l'inflation. Un usager investirait 14 % de son budget dans les transports quotidien, alors qu'en France, cette part avoisine les 2 %. A savoir que le Gouvernement français réfléchit actuellement à modifier ce ratio.

3) La privatisation ne protège pas des grèves

Selon climat social au sein des entreprises concernées, le nombre annuel de jour de grève peut approcher les 40 !

4) La sécurité des circulations menacée

Les retards qui ont émaillé l'arrivée de la concurrence sur le réseau britannique avaient incité les opérateurs à s'affranchir des règles de base de la sécurité des circulations. Ainsi, des conducteurs de trains en retard avaient été invités à faire fi des indications des signaux et à poursuivre leur route. Plusieurs accidents et quasi-accidents étaient survenus....

Quelles leçons tirer de cette situation ?

La privatisation n'est pas une panacée universelle, elle constitue pour le mieux un paravent qui dissimule des réalités qui tôt ou tard vont ressurgir. Le but du gouvernement britannique était évidemment de faire des économies. Au final, le contribuable, qui ne devait plus rien payer pour les chemins de fer, sera d'autant plus sollicité que les entreprises privées n'ont pas contribué à la maintenance et à la remise en état du réseau qu'elles exploitaient.

Pire, le prix des prestations a considérablement augmenté, alors que leur qualité connaissait au contraire une véritable dégradation.

Si la situation rencontrée par les usagers français est parfois comparable, lorsqu'ils sont confrontés aux aléas de la SNCF : retards chroniques, suppressions de trains, qu'ils sachent qu'avec la privatisation, ce serait peut-être encore pire. A méditer par ceux qui la réclament à cors et à cris.

Il semble donc indispensable, d'identifier la cause des dysfonctionnements de plus en plus nombreux en France, et d'y apporter des solutions plus pragmatiques qu'idéologiques. Bien entendu, aucune amélioration n'est possible sans investissement soutenu. Et quand bien même des efforts substantiels seraient accordés, il faudrait attendre plusieurs années pour connaître une embellie au niveau de l'exploitation du réseau classique.

L'ouverture du réseau à la concurrence : un fait...

Les différentes étapes de l'ouverture des réseaux ferrés à la concurrence ont été franchies ou planifiées. Nous ne reviendrons pas sur les conséquences désastreuses de l'ouverture des transports marchandises, censée doper les transports ferroviaires. Hormis de fait d'avoir pilonné Fret SNCF, en particulier le wagon isolé, cette initiative a permis à des opérateurs privés (dont certains sont à leur tour en difficulté aujourd'hui), de ravir à l'opérateur public les trafics les plus lucratifs qu'elle avait conquis.

Face à cet exemple révélateur, nous pourrions donc affirmer, avec force et une conviction bien légitimes, que nous sommes « contre la concurrence ». Le problème, c'est que l'arrivée de celle-ci est programmée, et que la question qui se pose aujourd'hui est plutôt d'en limiter les dégâts. Rappelons dans un premier temps que nous avons, en amont de l'ouverture effective du fret à la concurrence, alerté les pouvoirs publics sur les dégâts collatéraux de cette décision libérale. Nous nous attendions bien évidemment à des baisses de trafics SNCF.

Premier impact : les menaces sur l'existence même des « petites lignes ». Ces voies modestes ne devaient leur maintien qu'à leur usage simultané voyageurs-marchandises. Désertées par les trains de fret, leurs frais d'entretien sont actuellement supportés que par les trains de Voyageurs, eux-mêmes menacés par le co-voiturage et tous les projets développés dans le cadre des récentes « Assises de la Mobilité » du Gouvernement. Dans de nombreux cas, il serait illusoire de croire que des compagnies privées ne s'intéressent qu'à la desserte de ces lignes, qui au demeurant ne sont pas lucrative... Ces lignes sont aujourd'hui clairement menacées de fermeture... sauf si...

Second impact de l'arrivée de la concurrence : l'assèchement des petits ruisseaux conduit à la disparition des grandes rivières. En matière ferroviaire, au vu des contraintes technologiques imposées par ce mode de transport, les performances d'une

entreprise sont directement liées à sa dimension. En effet, une grande entreprise possède la faculté de rentabiliser pour le mieux ses moyens, notamment en les réaffectant à des parcours successifs, plutôt que de générer des parcours à vide ou autre stationnements qui grèvent la productivité. En ferroviaire, l'intégration est synonyme d'efficacité, la segmentation ou une balkanisation des opérateurs peut très vite provoquer des pertes d'efficacité. Si, au final, certaines lignes venaient à être exploitées par la concurrence, ce serait autant de moyens éparpillés entre entreprises publique et privées, et autant de contraintes supplémentaires qui, au final, impacteraient défavorablement et les performances globales du rail. A exiger, donc, la mise en place d'indicateurs assez aboutis permettant de mesurer l'impact réel de l'arrivée de la concurrence, par une comparaison entre gains effectués et coûts générés par les impacts collatéraux.

La concurrence sur les grandes lignes : en cas de retard, on fait quoi ?

Une fois de plus, rappelons que le haut degré d'intégration d'un système ferroviaire est garant d'une meilleure efficacité, et d'une meilleure réactivité. Qui n'a pas été invité par un agent SNCF à prendre un autre TGV, une autre correspondance, lorsque son train est en retard ? Ce qui est permis aujourd'hui ne le sera plus demain. Comme dans l'aviation, le porteur d'un billet Air-France KLM ne pourra emprunter un vol Easy-Jet lorsqu'il rate une correspondance.

Avec la concurrence, tout devient plus compliqué. Il faudra également veiller à ce que les titres de transport TER puissent indifféremment ouvrir les trains régionaux aux porteurs de réductions. D'ailleurs, quid des réductions commerciales SNCF qui ne s'appliquent, en principe, que dans des trains SNCF ? Quelle articulation tarifaire et horaire entre trains de grandes lignes et TER privés ?

La privatisation ne résoudra ni les problèmes liés au vieillissement du réseau, ni ceux liés à l'organisation interne de la SNCF.

Les pannes à répétition qu'a connu la SNCF en 2017 sont, pour certaines, liées à la vétusté du réseau. Mais il serait autant erroné que caricatural de considérer tout ne pourrait être réglé que par quelques investissements destinés à la maintenance et à la modernisation, et à l'arrivée d'opérateurs privés sur les rails. Rappelons déjà que l'Etat se devait de désendetter, au moins en grande partie, la SNCF. C'était d'ailleurs une obligation formulée par l'une des premières directives européennes régissant les conditions d'ouverture des réseaux à la concurrence : la directive 91-440. Si le texte a été suivi à la lettre, au point même de dépasser certaines exigences, par le Gouvernement en 1997, le volet concernant le désendettement n'a jamais été mis en œuvre, sans que les instances européennes ne s'en émeuvent particulièrement. Or, tout était lié à juste titre : l'arrivée de la concurrence ne pouvait être entrevue qu'à condition qu'opérateurs privés et historiques soient en mesure de combattre à armes égales.

En terme de concurrences, l'Allemagne est souvent citée en exemple face à la France, sans qu'il ne soit précisé que la DB a, quant à elle, été désendettée ! Dans ces conditions, il est effectivement plus facile d'entretenir son réseau et de fourbir des armes pour limiter le débarquement des entreprises privées.

60 % des retards de trains ne seraient pas dus à l'état du réseau et autres causes externes, mais imputables directement à la SNCF. Il est urgent d'agir au niveau du fonctionnement et des moyens accordés.

Notre analyse des récents dysfonctionnements

Incidents SNCF : loi des séries ou château de cartes ? La SNCF cumule les déboires sur une période relativement courte. Deux incidents majeurs se sont succédés Gare Montparnasse. La gare Saint-Lazare a connu un engorgement sans précédent puis un blocage des trains dû à une panne de transformateur. Cela s'ajoute aux aléas que vivent quotidiennement les usagers : retards, trains supprimés.... La récente mise en examen dans le cadre de l'accident, sans précédent, du TGV d'essais (11 personnes décédées) fragilise encore plus l'image de la SNCF. Et pour noircir encore un peu le tableau, cette catastrophe de Millas. A ce stade de l'enquête, la responsabilité de la SNCF n'est pas engagée. Mais elle se serait bien passée d'être impliquée dans ce terrible drame.

Il est assez surprenant de constater à quel point face à ces incidents récurrents, chacun y va de son diagnostic, de ses remèdes, de ses exigences, voire de son message politique. Au point que la subjectivité des uns atteint parfois la caricature. Se servir des incidents comme d'une tribune n'a jamais réglé les problèmes. Pragmatisme et humilité s'imposent. Les causes de ces incidents sont tellement diverses que l'on peut légitimement invoquer la loi des séries, mais pas que...

La paralysie des trains à Montparnasse en juillet ? Une panne complexe, difficile à identifier, qui révèle au passage des failles dans la conception des postes d'aiguillage de grande envergure: le cahier des charges n'a pas exigé la possibilité de fonctionner en mode dégradé. Le moindre grain de sable dans cette belle électronique, et tout est planté !

Plus récemment, au même endroit, c'est un bug informatique qui bloque les circulations. L'incident pose la même question que précédemment. Il interpelle aussi sur la pertinence des procédures de changement de logiciels.

La cohue gare Saint-Lazare ? La SNCF a dû surmonter un afflux inhabituel de Voyageurs, inconnu par le passé. Pas top, la décision du Gouvernement de faire partir tout le monde en vacances en même temps... Cela pose la question de la réactivité de l'Entreprise en temps réel, et de la gestion permanente des moyens à flux -trop- tendu.

La panne du transformateur ? Pas de chance ! L'ancien a rendu l'âme juste avant la mise en service, programmée dans quelques jours, de son successeur. Mais cela pose également la question de la maintenance préventive, abandonnée pour raison de « productivité », qui permettait jadis d'anticiper les pannes... Des « économies » qui coûtent cher aux clients, et se retournent finalement contre la SNCF.

Revenons-en aussi à l'accident survenu à Brétigny, encore présent dans tous les esprits. Le 12 juillet 2013, le déraillement d'un Intercité fit 7 morts et 70 blessés. Le vieillissement du réseau classique et le manque d'investissement sont clairement en cause... Mais également l'organisation interne de la SNCF qui, « économies » obligent, n'avait pas permis l'identification des défauts et la mise en oeuvre des mesures pour parer aux risques...

Autant d'incidents, autant d'accidents, autant de causes différentes dont le diversité interdit l'amalgame... a priori.

La loi des séries explique en partie cette succession rapprochée d'événements. Mais elle n'excuse pas tout. La nature des dysfonctionnements révèle un mal bien plus profond, plus insidieux, plus dangereux.

En fait, plusieurs facteurs nocifs s'additionnent depuis des années. Ils minent les bases mêmes de la SNCF. Rongée de l'intérieur, l'entreprise risque à terme, comme beaucoup d'autres d'ailleurs, un effondrement brutal.

L'on peut citer ainsi :

- **L'état du réseau ferré, victime d'années de sous-investissements.** Sa robustesse originelle a permis de tirer à l'extrême sur la corde. Mais cette corde est désormais trop usée. Elle s'effiloche de partout, au risque de se rompre brutalement sur tout le réseau.
- **L'organisation interne de la SNCF**, de plus en plus segmentée, compartimentée, « américanisée », à l'inverse de ce qu'exige la technologie ferroviaire. Cet éclatement structurel dégrade l'efficacité et la réactivité de l'entreprise.
- **La politique de « productivité » à outrance.** Les objectifs de qualité totale ont été remplacés par des objectifs d'« efficacité » (faire le mieux possible avec les moyens à disposition). Pour dissimuler les conséquences de cette politique, la SNCF a préféré, par le passé, médiatiser ses objectifs de régularité... plutôt que de se donner ou de réclamer les moyens de les réaliser !
- **Les suppressions massives d'effectifs** : des milliers d'emplois disparaissent silencieusement chaque année (plus de 2000 en 2018) ! L'entreprise est incapable de faire face à ses missions. Les besoins sont adaptés aux moyens, et non l'inverse.
- **La politique de recrutement** visant à privilégier l'embauche de cadres et autres dirigeants à l'extérieur au détriment du déroulement de carrière interne. Ces agents ont apporté du sang neuf à l'entreprise. Mais la plupart d'entre-eux en ignorent les spécificités et la culture. **Or, ces deux éléments constituent, avec le professionnalisme, le dernier lien qui permet à une entreprise délibérément désorganisée de fonctionner.**
- **La non-transmission du savoir entre génération de cheminots** qui va confronter très rapidement la SNCF à de nombreuses difficultés, notamment dans la maintenance d'installations ferroviaires. Certaines atteignent 80 ans et d'autres, plus récentes (postes informatisés), vieillissent mal et échappent aux connaissances des agents.
- Enfin, **le « management des ressources humaines », qui a remplacé la gestion du personnel.** Cette politique encourage la servilité au détriment du service des intérêts réels de l'Entreprise. Les anciens cheminots n'ont qu'une hâte : atteindre l'âge de la retraite et quitter au plus vite une entreprise qui ne les reconnaît plus, et qu'ils ne reconnaissent plus. Lorsque la SNCF ne sera plus constituée que de technocrates et d'ambitieux aux dents longues, les trains ne rouleront plus...

La SNCF vient d'être victime d'une brutale loi des séries. A moins qu'il ne s'agisse, en réalité, de l'apparition des prémices d'un mal plus profond, plus grave, plus insidieux. Un mal qui ronge l'entreprise de l'intérieur depuis des années, comme des termites rongent l'ossature d'une maison.

A force de détourner son regard des petits tas de poussière, et de rester sourd au bruit des insectes qui grignotent, la maison SNCF risque de s'effondrer bientôt, dans un grand fracas. Le château de cartes commence à vaciller...

Ni les effets de scène du Gouvernement, ni les solutions attendues de Spinetta, ni la privatisation réclamée comme panacée ne relèveront le système ferroviaire français. Seuls le retour au bon sens et les investissements y contribueront.



Extraits de la contribution du syndicat à la Mission Spinetta, décembre 2017

L'UNSA-Ferroviaire n'est pas favorable à l'ouverture à la concurrence des transports de voyageurs.

Nous considérons que la multiplication des acteurs sur une infrastructure de transport guidé n'est de nature à améliorer ni son efficacité, ni son niveau de sécurité, ni ses performances économiques. Nous avons néanmoins la volonté d'anticiper plutôt que de subir. Nous nous préparons à la concurrence en examinant le fonctionnement dans les transports européens et le transport urbain.

Le Train à Grande Vitesse (TGV) doit rester un transport accessible au plus grand nombre. Fleuron de l'industrie française, le TGV a profondément transformé la carte de France, en rapprochant les grandes métropoles du pays. Sa réussite technique et son succès populaire sont une fierté pour la France et pour les cheminots. Cependant, derrière cette vitrine séduisante, le fonds de commerce est fragile. Plus d'un tiers des dessertes TGV en France est déficitaire. Ces dessertes sont aujourd'hui assumées par SNCF Mobilités, dans une péréquation interne entre dessertes rentables et dessertes non rentables. C'est un service public d'aménagement du territoire, non conventionné et non compensé. Pour l'UNSA, la notion de « service public » pour le transport de voyageurs longue distance doit demeurer une composante structurante de l'offre. Notre vision du TGV repose sur un service accessible, desservant largement les territoires. Le modèle économique du TGV doit favoriser un transport de volume à prix accessibles. Afin de favoriser le développement des dessertes, l'UNSA propose de revisiter le modèle de gestion du TGV qui s'appuie aujourd'hui principalement sur la notion de coût moyen, en intégrant dans la prise de décision la notion de coût incrémental qui permettrait de redonner sens à une logique de mutualisation des moyens, pour une offre mieux coordonnée entre TGV, Intercités, TER et mieux adaptée à la demande des voyageurs.

L'ouverture à la concurrence du TGV en open-access pourrait avoir en France des effets dévastateurs. Confrontée à des concurrents agressifs sur ses dessertes rentables et mettant en péril son équilibre économique, SNCF Mobilités pourrait, comme elle l'a fait pour le FRET, rapidement abandonner les dessertes fortement déficitaires et réduire progressivement la voilure sur les autres. Pour l'UNSA, cette perspective n'est pas acceptable. Un abandon de dessertes serait catastrophique pour l'emploi dans le GPF SNCF, mais aussi pour l'emploi et les commerces des nombreuses villes qui seraient

brutalement privées de l'accès direct au réseau de la Grande Vitesse. Nous sommes convaincus que les populations concernées et leurs élus locaux résisteraient farouchement à la mise en œuvre d'un tel scénario.

Pour autant, **la création de franchises**, présentée dans la proposition de loi Maurey/Nègre nous paraît peu crédible : comment l'État français qui est actionnaire majoritaire des quatre entreprises françaises qui ont des compétences en transport ferroviaire (SNCF Mobilités, Keolis, Transdev, RATP Dev) et de deux entreprises européennes ayant l'expérience de la Grande Vitesse, Eurostar (Royaume Uni) et THI Factory - Thalys (Belgique) pourrait-il être aussi Autorité Organisatrice (AO) attribuant les franchises ?

Le transfert de matériel roulant poserait problème : les rames TGV appartiennent à SNCF Mobilités qui les finance actuellement sur fonds propres. En outre, les systèmes de franchises, assis sur des contrats à long terme, limitent les adaptations d'offres à l'évolution de la demande (dessertes, prix, service, innovation) tout en générant des coûts de contractualisation et de suivi important pour l'AO (1 000 personnes en Grande Bretagne) : Le TGV serait fragilisé face à une concurrence intermodale très agile.

Opinion de l'UNSA sur la libéralisation du fret ferroviaire : pour une concurrence loyale entre modes. L'UNSA partage le constat de l'État : la situation du FRET Ferroviaire n'est pas satisfaisante.

La recapitalisation de Fret SNCF en 2006 a conduit la France à ouvrir à la concurrence le Fret ferroviaire par anticipation, dès 2007, afin d'avoir l'aval de l'Union Européenne. Le volume transporté est passé de 50 GTK en 2006 à 34 GTK en 2010, avec une forte baisse lors de l'année 2008, avec principalement l'abandon des trafics relatifs aux wagons isolés, transférant ainsi un potentiel de 600 000 wagons sur la route. Après ce choc de 2008, le volume transporté s'est stabilisé, remontant même de 5 % entre 2012 et 2013. Pour autant, les annonces gouvernementales (Grenelle de l'environnement notamment) de mesures qui devaient favoriser le report modal ont échoué, les « plans d'actions » successifs n'ont jamais été appliqués ou alors, de façon parcellaire. L'objectif d'augmenter la part modale du Fret ferroviaire à 25 % en 2018 ne sera jamais atteint. En 2016, la baisse du trafic était de l'ordre de 5% avec des motifs multiples (baisse des trafics lourds, rendements agricoles très faibles, mouvements sociaux, qualité déplorable des sillons...). Le trafic de fret ferroviaire s'est replié sur les transports les plus pertinents, abandonnant le différentiel à la route qui reste le principal concurrent du rail.

Pour l'UNSA, afficher une volonté de report modal ne suffit pas. Il faut l'accompagner d'une véritable politique pour le transport ferroviaire. En ne prenant pas ses responsabilités dans la gestion de la dette du système ferroviaire, l'Etat bride le développement de ce mode de transport et celui du Fret en particulier. L'UNSA regrette l'autorisation des poids lourds de 44 tonnes ainsi que l'abandon de l'écotaxe qui aurait été un véritable levier pour, entre autres, financer et maintenir le réseau capillaire et les voies de services, éléments primordiaux pour le Fret ferroviaire.

Pour le Fret, la politique du « tout en camion » est irresponsable. Le développement du marché unique européen s'est appuyé sur la réduction des coûts du transport routier longue distance en laissant émerger une forme de dumping social. Le fret ferroviaire est, au même titre que les salariés français du transport routier, une victime collatérale de cette politique.

La libéralisation du FRET ferroviaire n'a pas endigué son déclin, tout en provoquant des dégâts écologiques et sociaux considérables. Fret SNCF a perdu 60 % de ses effectifs et le Fret Ferroviaire a laissé à l'abandon une grande partie de ses outils (Triages, voies de services, lignes capillaires). L'État doit changer de stratégie et agir pour rééquilibrer la concurrence entre le routier et le ferroviaire. L'UNSA est consciente que ce chantier est considérable. Il passe par la prise en compte par la Nation des besoins des territoires et des entreprises industrielles, ainsi que du gain socio-économique qu'apporte le Fret ferroviaire. De même les politiques portuaires pourraient mieux s'articuler avec le mode ferroviaire. Au-delà du Fret ferroviaire marchand, l'UNSA estime nécessaire de favoriser l'émergence d'une forme de « service public du Fret » apportant des réponses concrètes aux objectifs climatiques et aux problèmes de saturation et de congestion du réseau routier. Les autoroutes ferroviaires, qui peinent à trouver un modèle économique stable, seraient une belle vitrine de mise en œuvre de cette politique.

Certains se félicitent de la bonne santé de VFLI, filiale de Fret SNCF. Cependant, les rapports entre Fret SNCF et sa filiale sont loin d'être clairs et VFLI bénéficie parfois de choix stratégiques de sa maison mère dans le cadre de l'attribution des marchés. La situation la plus significative de la santé économique des Entreprises Ferroviaires privées est celle d'Euro Cargo Rail qui a mis en œuvre un plan social drastique, malgré un cadre social plus avantageux pour l'entreprise que celui de Fret SNCF. L'UNSA prend en compte les arguments sur le cadre social des entreprises ou le statut des salariés. Mais ce ne sont pas les causes principales des problèmes économiques rencontrés par les entreprises ferroviaires de fret. Une filialisation de Fret SNCF permettrait une éventuelle recapitalisation, mais elle ne réglerait pas le fond du problème de compétitivité par rapport au principal concurrent : le transport routier.