

Pour une ouverture progressive du transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence

Les chemins de fer européens s'ouvrent progressivement à la concurrence sous l'impulsion de la Commission européenne : le transport de marchandises est ouvert depuis 2007, les liaisons internationales de passagers depuis 2010. Une ouverture complète, inéluctable à terme dans le cadre de l'Europe, a pour objectifs d'améliorer la productivité et la qualité du transport ferroviaire et de réduire son coût pour la collectivité. Elle a été anticipée de manière différente par plusieurs pays européens. Les exemples étrangers, en particulier l'Allemagne, montrent que la concurrence peut, si elle est bien organisée, avoir des effets bénéfiques pour les usagers comme pour les contribuables, tout en permettant à l'opérateur historique d'améliorer sa compétitivité et de poursuivre son développement. Plutôt que d'attendre la

publication de textes européens contraignants, il semble préférable que la France ouvre progressivement à la concurrence, au moyen d'expérimentations, certaines lignes, de manière à donner à chacun – clients, opérateur, autorités organisatrices de transport, personnels – le temps de s'adapter. Pour mener à bien ces expérimentations, il est nécessaire de modifier le Code des transports et d'en définir les conditions techniques, juridiques et sociales (compte tenu du rapport du sénateur Grignon). L'annonce par le gouvernement dans les prochains mois d'un calendrier d'ouverture à la concurrence d'une partie des trains d'équilibre du territoire (trains Corail) et des lignes régionales pourrait servir de signal à tous les acteurs et permettrait d'engager les discussions nécessaires. ■

PROPOSITIONS

- 1 Annoncer dans les prochains mois un calendrier d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs.
- 2 Adapter le Code des transports pour permettre une ouverture progressive.
- 3 Établir le cadre juridique permettant l'ouverture à la concurrence, sous forme d'expérimentations, des services conventionnés (trains express régionaux, trains d'équilibre du territoire).
- 4 Expérimenter l'ouverture à la concurrence sur quelques lignes, lors du renouvellement du conventionnement des trains d'équilibre du territoire par l'État en 2014.
- 5 Accompagner les régions dans une politique d'ouverture progressive à la concurrence des trains express régionaux en créant un pôle national de compétence.
- 6 Préparer dès maintenant l'ouverture des liaisons à grande vitesse, même si elle semble moins prioritaire, en établissant les principes d'attribution des sillons aux concurrents possibles ainsi que les mécanismes de financement des liaisons TGV les moins rentables.
- 7 Laisser à RFF, à la SNCF et aux nouveaux entrants le soin de définir au cas par cas les modalités d'accès aux installations définies comme facilités essentielles. L'autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) jouera néanmoins un rôle actif (faire respecter le cadre général, statuer sur d'éventuels différends).
- 8 Conformément à la décision de l'ARAF, donner aux opérateurs ferroviaires une visibilité pluriannuelle sur l'évolution des péages.

LES ENJEUX

Le transport ferroviaire de marchandises est soumis à la concurrence depuis déjà plusieurs années. Handicapée par le ralentissement économique et la compétitivité accrue du transport routier, cette ouverture n'a pas encore eu les effets escomptés en termes de développement et de report modal.

Bien au contraire, le fret ferroviaire français connaît une baisse continue depuis plusieurs années, ce qui distingue la France de ses voisins européens. De ce fait, la perspective d'une ouverture à la concurrence complète du transport ferroviaire de voyageurs suscite des inquiétudes. Pourtant, les exemples étrangers montrent que, sous certaines conditions, la concurrence peut apporter beaucoup d'avantages à la collectivité en termes d'amélioration de la qualité de service, d'accroissement des trafics et de réduction des financements publics, tout en permettant un développement de l'opérateur historique.

C'est justement dans le but d'évaluer les conséquences pour la collectivité de cette ouverture, selon les modalités qui seront décidées par les pouvoirs publics, qu'un groupe de travail a été constitué au Centre d'analyse stratégique, sous la présidence de Claude Abraham, et fait l'objet du rapport "Ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs". Sur la base de travaux théoriques de modélisation mais aussi de considérations plus qualitatives nourries par de nombreuses auditions d'experts du chemin de fer et de la concurrence (universitaires, économistes, représentants syndicaux, responsables d'entreprises ferroviaires, autorités organisatrices), ce groupe a examiné les différents scénarios d'ouverture à la concurrence et les conditions de leur succès (à l'exception de la question sociale, déjà traitée dans le rapport remis au gouvernement par le sénateur Francis Grignon en mai 2011). La présente note reprend les principales conclusions du rapport du groupe de travail.

LA CONCURRENCE PEUT ÊTRE BÉNÉFIQUE SI ELLE EST CONVENABLEMENT ORGANISÉE

Dernière des activités de réseau à être encore en partie gérée sous la forme d'un monopole public confié à la SNCF, le transport ferroviaire a connu des transformations importantes depuis une vingtaine d'années sous l'impulsion de la Commission européenne. Ces évolutions, comme la séparation⁽¹⁾ en 1997 entre la gestion de l'infrastructure (confiée dans notre pays à Réseau ferré de France – RFF) et l'exploitation des services de transport (dévolue à la SNCF) ou la création d'une autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) en 2009, tendent à asseoir les conditions d'une ouverture du secteur à la concurrence.

L'objectif principal de cette ouverture est de permettre au chemin de fer de mieux concurrencer les autres modes de transport, de se développer et d'accroître sa part modale en améliorant sa compétitivité, à la fois en termes de qualité et de coûts. Cet objectif part du double constat que le transport ferroviaire présente un intérêt particulier pour la collectivité en raison de son faible impact sur l'environnement et doit donc être développé mais qu'il a un coût relativement important. De manière singulière par rapport à tous les autres modes de transport, le chemin de fer nécessite un niveau de financement public considérable et croissant. Le montant de concours publics par unité kilométrique⁽²⁾ s'est accru de 30 % (en monnaie constante) sur les vingt dernières années. En 2009, le coût total pour la collectivité, toutes natures de charges confondues, dépassait ainsi 21 milliards d'euros dont plus de la moitié était financée par les contribuables (12 milliards d'euros). Cette situation s'explique en large partie par des caractéristiques intrinsèques au mode ferroviaire (nécessité d'un stock élevé de capital en infrastructure et en matériel roulant) mais aussi par son organisation actuelle : la théorie économique montre que les situations de monopole public peuvent conduire à certaines inefficacités (incitation insuffisante à réduire ses coûts et à innover, plus faible productivité, difficulté de



[1] La réforme de 1997 visait principalement à traiter la question de l'endettement de la SNCF et à répondre aux demandes de la Commission.

[2] Une unité kilométrique correspond à une tonne.km pour le transport de marchandises et à un voyageur.km pour le transport de passagers.

régulation par la puissance publique, méconnaissance des coûts par asymétrie d'informations).

De ce point de vue, les exemples étrangers montrent que la concurrence peut avoir des effets bénéfiques pour la collectivité et pour le développement du chemin de fer. C'est le cas notamment en Suède, où le choix d'ouvrir à la concurrence le marché du transport de voyageurs a été fait pour trouver de nouvelles sources de financement des investissements ferroviaires et pour accroître la performance de l'industrie ferroviaire. C'est le cas également en Allemagne, où l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs a montré qu'il était possible d'accroître fortement le trafic et de réduire les contributions publiques tout en préservant la croissance de l'opérateur historique (encadré ci-dessous).

Il convient de noter toutefois que la réussite de l'ouverture à la concurrence dépend de plusieurs conditions, qui renvoient à la nécessité de l'organiser avec beaucoup de soin.

Une première condition réside dans l'**action des pouvoirs publics**. Les collectivités publiques (État et collectivités territoriales) ont un rôle de premier rang à jouer, d'abord parce que la décision d'ouvrir ou non à la concurrence leur appartient, ensuite parce que les modalités concrètes de l'accès d'opérateurs concurrents à un marché régulé sont largement définies par elles (notamment le rythme et les modalités d'ouverture à la concurrence), enfin parce qu'elles définissent le périmètre des marchés qui seront ouverts. Leurs interventions pour encourager ou, à l'inverse, pour limiter la concurrence conditionnent donc largement le déroulement d'un processus d'ouverture et les bénéfices que la collectivité peut en tirer.

L'expérience allemande

Le transfert aux régions (Länder) de la gestion du transport ferroviaire de proximité, décidé en 1996, s'est accompagné de l'ouverture progressive de celui-ci à la concurrence. En 2007, 25 % des trains.km avaient été mis en concurrence et plus de 15 % étaient gérés par des concurrents de l'opérateur historique (Deutsche Bahn). Cette régionalisation et cette ouverture à la concurrence se sont traduites par une forte augmentation de l'offre de

transport (+ 28 % entre 1993 et 2006) et de la demande (+ 43 % sur la même période). En 2006, le transport ferroviaire régional de voyageurs représentait 637 millions de trains.km en Allemagne soit plus de trois fois l'offre française (208 millions de trains.km en comptant les trains express régionaux et le Transilien). Dans un contexte de faible participation propre du Land au financement des transports régionaux et de baisse des dotations de l'État fédéral, la concurrence est jugée par les Länder comme étant le seul moyen de réellement faire baisser les coûts. Depuis l'arrivée de la concurrence, la contribution publique par trains.km a baissé globalement de 10 %, malgré l'augmentation rapide des coûts (énergie, redevances d'infrastructure, etc.). Cette ouverture à la concurrence ne s'est pas faite au détriment de l'opérateur historique, qui a vu son volume de trafic s'accroître ces dernières années, alors même que sa part de marché diminuait : la Deutsche Bahn transportait ainsi 41,1 milliards de voyageurs.km en 2009 contre 36,7 milliards en 2002.

Une deuxième condition concerne le **partage du financement** du secteur ferroviaire entre usagers et contribuables et la question liée du financement des dessertes de service public. Sur ce point, une ouverture mal maîtrisée pourrait conduire à déstabiliser le financement des liaisons non rentables, actuellement assuré en partie par péréquation interne au secteur ferroviaire.

En situation de monopole, les bénéfices tirés de l'exploitation des dessertes rentables sont utilisés, sous forme de subventions croisées, pour compenser, en partie, les pertes sur le reste du réseau et réduire ainsi d'autant les subventions publiques. L'ouverture à la concurrence peut permettre de réduire globalement le coût de production des services ferroviaires ; selon son mode d'organisation et de régulation, elle peut cependant conduire à une concentration des nouveaux opérateurs sur les liaisons rentables (phénomène dit d'"écrémage") et à une redistribution des bénéfices aux usagers (par une baisse des prix) et aux actionnaires des exploitants privés. Une telle évolution remettrait en cause le système de financement des liaisons non rentables par péréquation interne.

Dans le cas où les réductions de coûts permises par la concurrence seraient plus faibles que les pertes de financement des dessertes non rentables par péréquation interne, l'ouverture conduirait à une augmentation des concours publics au secteur ferroviaire et serait globalement négative pour la collectivité, surtout lorsque l'on tient compte du coût d'opportunité des fonds publics⁽³⁾.

Une troisième condition porte sur la **bonne utilisation des actifs ferroviaires**. Compte tenu des caractéristiques propres au chemin de fer, notamment de l'importance de l'effet réseau, de l'interdépendance des marchés et du niveau élevé de coûts fixes, une concurrence mal organisée pourrait avoir des effets de désoptimisation.

En situation de monopole, l'opérateur historique gère son plan de dessertes sur l'ensemble du territoire, ce qui peut lui permettre d'optimiser la rotation de son parc de matériel roulant. L'arrivée d'un nouvel entrant sur le réseau pour assurer une partie des dessertes peut modifier cet équilibre et même conduire à accroître le parc de matériel roulant nécessaire pour le même niveau de desserte, ce qui revient à une baisse de la productivité du capital.

Une quatrième condition repose sur le choix des **modalités d'ouverture** à la concurrence. Deux formes de concurrence existent avec une variété de combinaisons possibles entre les deux.

La concurrence dans le marché est caractérisée par un accès libre à l'infrastructure pour toutes les entreprises ferroviaires. Ces dernières sont, dans ce cas, en compétition les unes avec les autres et déterminent librement la consistance de leur offre (politique de prix, dessertes, fréquences, nature du matériel roulant, services à bord, etc.). Cette liberté d'organisation de l'offre peut cependant être encadrée pour des raisons de sécurité (homologation du matériel roulant, certification des personnels de conduite et d'accompagnement) ou pour garantir l'efficacité du système (mutualisation des grilles horaires, organisation des correspondances...).

La concurrence dans le marché peut être effective, avec la présence de plusieurs opérateurs économiques en compétition sur le même segment de marché, ou potentielle, avec la présence d'une seule entreprise mais la

possibilité pour tout opérateur de pouvoir entrer à tout moment sur le marché (marché "contestable"). Ce mode d'organisation concerne les services de transport rentables ou rentabilisables ; dans le cas contraire, aucun opérateur ne viendrait spontanément sur le marché.

La concurrence pour le marché est caractérisée par l'exploitation de services ferroviaires dans le cadre de contrats de service public. Ces contrats donnent des droits exclusifs à leur titulaire sur un segment de marché donné, pour une offre précise et sur une durée limitée. L'obtention de ces droits exclusifs dans le cadre de contrats de service public peut être réalisée de gré à gré ou à la suite d'un appel d'offres avec mise en concurrence.

Ce mode d'organisation concerne directement les services de transport non rentables : le contrat de service public peut dans ce cas être attribué, par exemple, à l'opérateur qui demande le moins de subventions publiques pour l'exploitation des services définis par la puissance publique. Il peut également concerner les services de nature commerciale : l'octroi d'une "franchise" pour une offre donnée et sur une période définie peut dans ce cas faire l'objet d'une mise aux enchères.

Une dernière condition consiste à prendre en considération les **conséquences industrielles**. Selon la forme d'ouverture retenue, l'organisation de la concurrence peut avoir différents effets sur les opérateurs économiques. De ce point de vue, deux modèles s'opposent en Europe (voir encadré) : le modèle britannique, qui repose sur le conventionnement du transport de voyageurs dans de grandes "franchises", a eu pour préalable le démantèlement de l'opérateur historique ; au contraire, le modèle allemand s'est appuyé sur la concurrence pour transformer l'opérateur national et le renforcer sur le marché européen.

Le choix des modalités d'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire doit donc bien intégrer ses conséquences industrielles sur les opérateurs en place :

- ▶ un découpage des services de transport en grandes franchises peut s'accompagner de la disparition de l'opérateur historique ;



[3] Le coût d'opportunité des fonds publics représente la perte d'efficacité socioéconomique due au prélèvement de ressources financières par l'impôt. Il correspond au coût des distorsions que la fiscalité entraîne dans les incitations des agents privés.

- une ouverture plus progressive, combinant concurrence dans le marché pour la longue distance et concurrence pour le marché, organisée localement et coordonnée dans le temps, pour les transports régionaux et les trains d'équilibre du territoire peut être articulée avec une stratégie industrielle reposant sur le maintien, voire le développement, comme en Allemagne, de l'opérateur historique.

▼ L'organisation industrielle du secteur ferroviaire au Royaume-Uni et en Allemagne

Au Royaume-Uni, la restructuration du secteur ferroviaire au début des années 1990 a conduit à l'organisation du transport national et régional de voyageurs sous la forme de franchises géographiques de grande taille (le réseau britannique est découpé en une vingtaine de franchises), attribuées par l'État (Department for Transport) aux entreprises ferroviaires par appels d'offres avec mise en concurrence. Cette organisation s'est accompagnée du démantèlement vertical (séparation de l'exploitation des services de transport et de la gestion de l'infrastructure) et horizontal (découpage et revente des actifs du transporteur historique à des entreprises ferroviaires privées) de l'opérateur historique British Rail. Les services de transport ferroviaire de voyageurs étant aujourd'hui assurés par un grand nombre d'entreprises privées, le Royaume-Uni ne dispose plus d'un opérateur national important qui pourrait jouer un rôle économique dans le marché européen.

L'Allemagne, au contraire, a fait le choix au début des années 1990, au moment de sa réunification, à la fois de refondre en profondeur l'organisation industrielle de son secteur ferroviaire (fusion des deux opérateurs historiques Deutsche Bundesbahn et Deutsche Reichsbahn, désendettement du secteur, réforme du statut des cheminots, séparation comptable des activités de services de transport et d'infrastructure) et de l'ouvrir immédiatement à la concurrence. Les modalités d'ouverture retenues ont toutefois permis au nouvel opérateur national public Deutsche Bahn de se transformer, d'accroître sa productivité, de devenir la principale entreprise ferroviaire en Europe et de se développer fortement à l'étranger. Le choix d'ouvrir les services longue distance à la concurrence dans le marché et de laisser les

Länder décider de mettre en concurrence ou non l'opérateur national pour le transport régional (concurrence pour le marché) a conduit à une ouverture très progressive du marché du transport de voyageurs. Cette organisation a permis tout à la fois de tirer les bénéfices collectifs de la concurrence (baisse des concours publics, accroissement de l'offre) et de renforcer l'importance industrielle de l'opérateur national.

► LA DÉFINITION DE PERSPECTIVES CLAIRES SUR L'ÉVOLUTION DU SECTEUR FERROVIAIRE EST DÉSORMAIS UNE NÉCESSITÉ

PROPOSITION 1

Annoncer dans les prochains mois un calendrier d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs.

La perspective d'une ouverture à la concurrence du marché de transport ferroviaire de voyageurs est dorénavant incontournable. Elle a été énoncée clairement par les autorités européennes et françaises mais aucun calendrier n'a pour l'heure été arrêté. De plus, les modalités de cette ouverture n'ont pas été définies, la France continuant de maintenir un monopole légal sur l'ensemble du transport intérieur de voyageurs. Le maintien de l'ambiguïté actuelle sur l'avenir du chemin de fer français pourrait être préjudiciable pour l'image de la France vis-à-vis des autres systèmes ferroviaires européens qui sont déjà ouverts à la concurrence. Cette ambiguïté pourrait empêcher, par ailleurs, les acteurs du secteur (entreprises ferroviaires, salariés, collectivités publiques) de se préparer convenablement aux transformations importantes que l'ouverture à la concurrence va engendrer ; en particulier, l'engagement des discussions sur le cadre social de l'ouverture entre les organisations syndicales et les entreprises ferroviaires nécessite au préalable un signal de la part des pouvoirs publics.

La décision d'ouvrir le secteur ferroviaire à la concurrence et la définition des conditions de cette ouverture relevant de la responsabilité de l'État et du législateur, il leur appartient de tracer des perspectives claires sur les évolutions du secteur ferroviaire pour les années à venir.

L'anticipation par la France de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire pour les transports conventionnés pourrait constituer un levier de transformation du secteur et une opportunité, probablement unique, de repositionner les acteurs français au centre du secteur ferroviaire européen. Face à cette perspective, inéluctable dans le cadre de la construction européenne, deux attitudes sont possibles :

- ▶ l'attentisme, qui peut conduire à subir le changement sans l'anticiper ;
- ▶ l'anticipation, qui permet d'utiliser la concurrence comme un levier de transformation du secteur (notamment sur les questions sociales : faute pour l'État de prendre l'initiative et de faire la démonstration de son engagement, on imagine mal que des négociations puissent s'ouvrir) et de préparer les acteurs à l'évolution du ferroviaire en leur donnant la visibilité nécessaire. Cette clarification et cet engagement du gouvernement en faveur de l'ouverture répondraient d'ailleurs à une demande de la SNCF et constitueraient un avantage stratégique pour la France. L'entreprise nationale souffre actuellement du manque de visibilité stratégique du secteur ferroviaire français et se trouve en porte-à-faux sur le marché européen par rapport aux autres grands opérateurs (notamment la Deutsche Bahn), qui ont fait le choix de la concurrence depuis longtemps. Enfin, cette anticipation offrirait à la France la possibilité de conduire cette ouverture à son rythme, selon un calendrier qui lui serait favorable. Cela permettrait, en particulier, d'entrer dans la concurrence de manière progressive avec une vitesse adaptée aux nécessités d'évolution du système.

PROPOSITION 2

Adapter le Code des transports pour permettre une ouverture progressive.

La première étape de l'ouverture à la concurrence sera d'adapter la législation française pour permettre à d'autres opérateurs que la SNCF d'exploiter des lignes ferroviaires. Le droit français (Code des transports) dispose effectivement que l'ensemble des services de transport ferroviaire de personnes (sauf les services internationaux avec cabotage) sont conventionnés avec la SNCF. De ce point de vue et même si le droit européen prévoit d'ores et déjà la possibilité de mettre en concurrence l'attribution des contrats de service public de transport ferroviaire, une ouverture complète du transport de voyageurs par chemin de fer supposera une modification du droit national.

➤ L'OUVERTURE DES SERVICES CONVENTIONNÉS PRÉSENTE UN POTENTIEL ÉLEVÉ DE BÉNÉFICES POUR LA COLLECTIVITÉ ET DEVRAIT ÊTRE RÉALISÉE EN PRIORITÉ SOUS FORME D'EXPÉRIMENTATIONS

PROPOSITION 3

Établir le cadre juridique permettant l'ouverture à la concurrence, sous forme d'expérimentations, des services conventionnés (trains express régionaux, trains d'équilibre du territoire).

Il existe aujourd'hui en France deux grandes catégories de services ferroviaires conventionnés :

- ▶ les trains express régionaux, les TER, dont l'organisation relève des régions ;
- ▶ les trains d'équilibre du territoire, les TET, qui corres-

pondent à l'ensemble des trains Corail (Téoz, Lunéa et Intercités) et dont l'organisation relève de l'État⁽⁴⁾.

Compte tenu de leur caractère intrinsèquement non rentable, les services conventionnés devront être ouverts à la concurrence pour le marché par des appels d'offres concurrentiels gérés par les autorités organisatrices concernées. Du fait de leur manque de rentabilité, ces services coûtent de l'argent à la collectivité. L'attribution du marché à l'opérateur le moins-disant permettrait ainsi de réduire les sommes versées par l'État et par les régions. Selon les résultats de la modélisation économique réalisée pour le groupe de travail, une telle ouverture peut apporter des bénéfices importants à la collectivité, sous réserve, toutefois, que plusieurs conditions soient remplies. Tout d'abord, l'ouverture à la concurrence devrait être progressive et sur la base d'un allotissement pour permettre aux acteurs économiques (collectivités, opérateur historique, salariés, nouveaux entrants, usagers) de s'organiser.

Par ailleurs, le potentiel de gains de la concurrence sera d'autant plus grand que l'écart de coût (à conditions de sécurité naturellement équivalentes) entre les nouveaux entrants et l'opérateur historique dans sa situation actuelle sera élevé ; les règles qui s'appliqueront aux nouveaux entrants, notamment en matière d'organisation du travail, de rémunération et de transfert de personnels, conditionneront fortement la réalisation des baisses de coûts attendues de l'ouverture à la concurrence, à la fois chez les nouveaux opérateurs et au sein de la SNCF. Comme l'a évoqué le rapport Grignon⁽⁵⁾, une transposition à l'ensemble des acteurs des règles d'organisation du travail en vigueur au sein de la SNCF pourrait limiter les bénéfices de la concurrence pour le système ferroviaire. Elle doit être acceptable pour les salariés en préservant les droits sociaux, ainsi que pour le nouvel opérateur qui doit pouvoir procéder à des innovations dans l'organisation du travail.

Enfin, la concurrence peut être l'occasion de choisir la solution de transport la plus adaptée pour chaque liaison : dans certains cas, par exemple pour les lignes à faibles trafics, cela peut consister à mettre un terme à l'exploitation ferroviaire pour la remplacer par des services routiers. Cette évolution est par ailleurs encouragée par la récente réforme territoriale, qui rapproche les régions (autorités organisatrices des transports ferroviaires) et les départements (autorités organisatrices des transports routiers) à partir de 2014 en substituant les conseillers territoriaux aux conseillers régionaux et généraux.

La mise en concurrence de services conventionnés par groupes de lignes géographiquement et économiquement cohérents permettrait des expérimentations dans un premier temps puis une ouverture progressive. L'ouverture immédiate et globale de l'ensemble des services ferroviaires d'une autorité organisatrice (régions par exemple pour les TER) serait très lourde à gérer à la fois pour la collectivité publique et pour les opérateurs. Pour les nouveaux entrants, il serait nécessaire de déployer des moyens importants pour répondre à l'appel d'offres et sans doute de facturer une prime de risque élevée à l'autorité organisatrice. Pour la SNCF, une telle procédure pourrait avoir des conséquences très lourdes. Si l'opérateur historique n'était pas reconduit, l'échec sur un appel d'offres d'une région importante, par exemple, ferait perdre à celle-ci d'un seul coup la totalité de son activité locale et l'obligerait à des restructurations importantes difficiles à gérer à court terme. Il semble donc préférable de procéder à une ouverture progressive des services conventionnés sur des périmètres restreints, définis sur des critères de cohérence géographique et d'aménagement du territoire. Des expérimentations pourraient, à ce titre, être menées pour tester différents modes d'ouverture et définir ensuite un cadre ajusté en fonction du retour d'expérience. Cela suppose en particulier d'en fixer au préalable les contours juridiques.



[4] Convention entre l'État et la SNCF signée le 13 décembre 2010, portant sur une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2011. Le périmètre est constitué de l'ensemble des trains Corail non conventionnés avant la signature de cet accord et qui circulent sur le réseau : trains Intercités, Téoz et Lunéa, à l'exception des trains spéciaux et des autotrans.

[5] Rapport du sénateur Francis Grignon "Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs", 18 mai 2011.

PROPOSITION 4

Expérimenter l'ouverture à la concurrence sur quelques lignes lors du renouvellement du conventionnement des trains d'équilibre du territoire par l'État en 2014.

Une première mise en concurrence de certaines dessertes de trains d'équilibre du territoire pourrait être expérimentée au renouvellement du conventionnement en 2014. Une convention entre l'État et la SNCF a été conclue sur la période 2011-2013 concernant les trains d'équilibre du territoire (dont l'exploitation est structurellement déficitaire mais dont le maintien est jugé nécessaire pour des raisons d'aménagement du territoire). Le périmètre relativement réduit de ces services ferroviaires (310 trains de jour et 30 de nuit, sur 40 relations desservant 370 gares) permet d'envisager une ouverture rapide à la concurrence d'une partie de ces services, à l'horizon du renouvellement du conventionnement (au 1^{er} janvier 2014).

Une telle opération devrait être articulée avec le renouvellement nécessaire à courte échéance du matériel roulant Corail, aujourd'hui obsolète.

En tout état de cause, une expérimentation de la mise en concurrence de la SNCF sur quelques lignes offrirait la possibilité de tester éventuellement plusieurs modes de libéralisation concernant les paramètres de contractualisation (durée, incitation financière), le matériel roulant (investissement par l'État ou par l'opérateur ferroviaire), le personnel (transfert de personnel SNCF et/ou recrutement libre par l'opérateur...).

PROPOSITION 5

Accompagner les régions dans une politique d'ouverture progressive à la concurrence des trains express régionaux en créant un pôle national de compétence.

L'État pourrait accompagner les régions dans l'ouverture à la concurrence, en constituant, en liaison avec elles, un pôle national de compétence. L'attribution

concurrentielle de contrats de service public suppose la création de compétences particulières dont l'État pourrait se doter en créant un organisme expert sur la mise en concurrence des contrats de service public de services ferroviaires. Ce pôle de compétence aurait naturellement vocation à aider les régions qui le souhaiteraient à lancer leurs propres expérimentations.

Afin d'encourager les régions à expérimenter la mise en concurrence des TER sur une partie des services régionaux, l'État pourrait de plus organiser un appel à projets au terme duquel les régions volontaires pourraient bénéficier d'une aide pour le financement des étapes de préparation (études, conseil juridique...).

Dans tous les cas, il sera nécessaire d'obtenir de la part de l'opérateur historique actuellement en monopole l'ensemble des informations d'exploitation, financières et opérationnelles, à un niveau détaillé (par exemple ligne par ligne). Cette transparence est indispensable au moment de l'ouverture à la concurrence pour permettre à toute entreprise de développer une offre pertinente sur un pied d'égalité avec l'opérateur historique.

➤ L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES GRANDE VITESSE PRÉSENTE UN CARACTÈRE MOINS PRIORITAIRE MAIS DOIT ÊTRE PRÉPARÉE DÈS MAINTENANT

PROPOSITION 6

Préparer dès maintenant l'ouverture des liaisons à grande vitesse, même si elle semble moins prioritaire, en établissant les principes d'attribution des sillons aux concurrents possibles ainsi que les mécanismes de financement des liaisons TGV les moins rentables.

En raison de leur mode d'organisation, les services commerciaux, en particulier les liaisons à grande vitesse, présentent, en France, une situation plus complexe

que celle des services conventionnés au regard de la concurrence : d'un point de vue géographique, ils combinent des liaisons nationales et internationales, dont les modalités d'ouverture à la concurrence peuvent être différentes. D'un point de vue économique, ils ont des niveaux de rentabilité très différents et font jusqu'à présent l'objet d'une péréquation interne à la SNCF, que la concurrence pourrait remettre en cause. Par ailleurs, la concurrence sur les services commerciaux devrait apporter des gains plus limités que dans les transports conventionnés en raison de leur organisation économiquement plus efficace et de leur structure de coûts. De ce point de vue, selon les modalités retenues pour l'ouverture à la concurrence des services commerciaux, il existe des risques de nature économique (désoptimisation de l'utilisation des actifs ferroviaires) et budgétaire (écrémage des services rentables et nécessité d'un financement public des services moins rentables) et des conséquences industrielles à prendre en considération.

L'analyse d'une ouverture dans le marché des services grande vitesse, notamment la modélisation de ses conséquences économiques, montre que la concurrence risque de se limiter à des segments de marché spécifiques. L'arrivée dans le marché de nouveaux opérateurs est soumise à des conditions économiques restrictives. En particulier, le marché doit être suffisamment large (ce qui pourrait exclure les liaisons où les trafics sont faibles et à croissance réduite), présenter une rentabilité importante, ne pas être saturé par une offre ferroviaire déjà dense et ne pas faire l'objet d'autres solutions modales de substitution (ce qui pourrait exclure les liaisons où la concurrence avec le transport aérien est intense). Par ailleurs, l'offre nouvelle doit se différencier de celle de l'opérateur historique par ses coûts de production réduits ou par la nature du service offert aux usagers. De ce fait, la possibilité d'une concurrence dans le marché sur les services commerciaux pourrait prendre des formes particulières comme le prolongement de services internationaux, qui présente l'avantage de ne pas nécessiter des investissements importants en matériel roulant et pourrait concerner surtout les opérateurs historiques nationaux des pays frontaliers de la France, ou le développement de nouveaux modèles de transporteurs, par

exemple de type *low cost*, qui pourrait concerner de nouveaux opérateurs ferroviaires privés ou des filiales des opérateurs historiques nationaux.

Dans ces conditions, les modalités d'ouverture possibles s'articulent principalement autour d'une ouverture pour le marché (sous forme de franchises attribuées après appel d'offres concurrentiel) et d'une ouverture dans le marché (en "*open access*", en traitant la question des liaisons les moins rentables, soit en mettant en place un mécanisme de péréquation, soit en recentrant progressivement les services commerciaux sur leur zone de pertinence économique et en assurant le maintien de la continuité des dessertes par correspondance avec des services locaux).

Les limites de chacune de ces solutions ne permettent pas de choisir de manière définitive et systématique un modèle plutôt que l'autre. Il est d'ailleurs probable que les différentes modalités envisageables coexistent sur le réseau pour les services commerciaux en fonction de leurs situations, qui peuvent être très variées en termes d'équilibre économique ou de saturation des capacités d'infrastructure.

Il semble donc nécessaire d'approfondir l'analyse développée dans le rapport, notamment sur la base d'une approche plus détaillée à l'échelle de chaque marché pertinent. Cette analyse mérite d'être conduite à brève échéance, dans un calendrier compatible avec la préparation des décisions qui seront prises à l'échelle européenne dans les années à venir. Elle pourrait concerner plus spécifiquement deux sujets :

- ▶ la répartition des capacités d'infrastructure en cas de saturation : de ce point de vue, en cas de contrainte de capacités sur une liaison, le développement de la concurrence supposerait l'organisation du marché par la puissance publique. Plusieurs solutions sont envisageables dans cette situation pour permettre l'arrivée sur le marché de nouveaux opérateurs (procédure de gestion au cas par cas des conflits, redistribution de la capacité d'infrastructure actuellement utilisée par l'opérateur historique, etc.) ;
- ▶ le financement des liaisons TGV dont l'équilibre économique serait menacé en cas d'écroulement des lignes les plus rentables.

La concurrence peut être également intermodale et provenir du développement de services réguliers de voyageurs par autocar. Une telle ouverture pourrait concerner les lignes longue distance à fort trafic : depuis le 19 juillet 2011, Eurolines a ainsi mis en place huit liaisons⁽⁶⁾ internationales par car ouvertes au trafic intérieur (cabotage)⁽⁷⁾ avec des tarifs allant, pour un trajet simple, de 8 à 24 euros, frais de service inclus. Cette ouverture devrait permettre d'élargir la taille du marché sans toutefois déstabiliser les services ferroviaires : le segment considéré, qui concerne avant tout les usagers à faible revenu et peu sensibles aux temps de parcours, constitue en effet une niche.

➤ L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE NÉCESSITE D'EN DÉFINIR LES CONDITIONS TECHNIQUES

PROPOSITION 7

Laisser à RFF, à la SNCF et aux nouveaux entrants le soin de définir au cas par cas les modalités d'accès aux installations définies comme facilités essentielles. L'autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) jouera néanmoins un rôle actif [faire respecter le cadre général, statuer sur d'éventuels différends].

Un accès équitable et non discriminatoire au réseau et aux facilités essentielles est indispensable pour permettre le bon fonctionnement d'un marché concurrentiel. Deux situations doivent être distinguées dans ce cadre. En premier lieu, les installations essentielles à la circulation ferroviaire doivent faire l'objet d'une réglementation précise permettant un accès libre et non discriminatoire. C'est le cas de l'infrastructure elle-même mais aussi des gares, qui présentent un caractère de monopole naturel. En second lieu, les installations de

services complémentaires doivent faire l'objet d'une supervision au cas par cas par l'autorité de régulation. Contrairement aux installations fixes et indivisibles comme le réseau et les gares, qui présentent dans tous les cas le caractère d'un monopole naturel, d'autres installations nécessaires à l'exploitation des services ferroviaires (ateliers de maintenance, système de distribution...) et actuellement gérées par l'opérateur historique SNCF ont des spécificités locales fortes qui ne permettent pas facilement de définir un cadre réglementaire uniforme de manière efficace. Il peut, par exemple, être plus pertinent dans certains cas que de nouveaux entrants développent leurs propres solutions de maintenance plutôt que de recourir aux installations de l'opérateur historique, alors que dans d'autres situations, l'utilisation de ces installations peut se révéler incontournable.

Ces modalités devront naturellement respecter le cadre des réglementations communautaire et nationale existantes. En cas de désaccord, il sera fait appel au régulateur en sa qualité d'autorité de règlement des différends en première instance.

PROPOSITION 8

Conformément à la décision de l'ARAF, donner aux opérateurs ferroviaires une visibilité pluriannuelle sur l'évolution des péages.

L'ouverture à la concurrence pose des questions sur le niveau et la structure de la tarification des sillons. Ceux-ci ont un impact direct sur l'activité de transport ferroviaire (les péages correspondent en moyenne, pour un TGV, au tiers des coûts d'exploitation). À cet égard, une exigence de l'ARAF est un élément important de l'ouverture à la concurrence : la nécessité d'une visibilité pluriannuelle sur l'évolution des péages associée à des gains de productivité dans la gestion de l'infrastructure. Cette exigence de visibilité est indispensable pour permettre à un nouvel entrant sur le marché ferroviaire français de construire son plan d'affaires.



[6] Caen-Paris, Rouen-Paris, Rennes-Paris, Nantes-Paris, Angers-Paris, Rennes-Rouen, Toulouse-Narbonne et Toulouse-Perpignan.

[7] La loi ORTF [loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires] du 8 décembre 2009, ainsi que ses décrets d'application du 16 novembre 2010 et un arrêté du 19 janvier 2011, autorisent le cabotage (escale) sur les trajets internationaux par autocar, à condition de ne pas embarquer plus de 50 % de voyageurs sur le territoire français (et de ne pas y réaliser plus de 50 % du chiffre d'affaires).

CONCLUSION L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, inéluctable à terme dans le cadre de la construction européenne, peut, si elle est bien organisée, être bénéfique pour la collectivité : elle doit, à cette fin, être réalisée de manière progressive. Une ouverture à la concurrence qui s'imposerait brutalement du jour au lendemain et dont les conséquences seraient difficiles à prévoir est à écarter, comme doit être évité tout attentisme qui pénaliserait les entreprises ferroviaires françaises et empêcherait le secteur de se préparer convenablement. Il est au contraire souhaitable de rechercher une mise en œuvre progressive au moyen d'expérimentations afin de donner de la visibilité et du temps à tous les acteurs qui pourront s'y adapter. C'est également le meilleur moyen pour que cette ouverture soit profitable à la collectivité dans son ensemble : État, collectivités régionales, usagers, et même opérateur historique, et qu'elle ne soit pas dommageable aux personnels de l'entreprise publique.



Thomas Revial, Direction générale du Trésor
Christine Raynard et François Vielliard,
département Développement durable

Avec l'aide de Claude Abraham,
ingénieur général des Ponts et Chaussées
honoraire et président de la mission,
et Dominique Auverlot, département
Développement durable



La Note de synthèse n° 242 - octobre 2011 est une publication du Centre d'analyse stratégique
Directeur de la publication : Vincent Chriqui, directeur général
Directeur de la rédaction : Pierre-François Mourier, directeur général adjoint
Secrétaire de rédaction : Delphine Gorges
Impression : Centre d'analyse stratégique
Dépôt légal : octobre 2011
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

“Ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs”

“Le train à grande vitesse dans le monde : perspectives d'avenir”

Rapports disponibles sur

www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  Internet : www.strategie.gouv.fr
-  Facebook : [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  Twitter : [Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr